



VF-rapport 11/98

# **Kartlegging av hindringer for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt**

**Carlo Aall, William Lafferty og Trygve Bjørnæs**

# VF Prosjektrapport

<b>Rapporttittel</b> Kartlegging av hindringer for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt.	<b>Rapportnr. 11/98</b>
	<b>Dato</b> 10. desember 1998
	<b>Gradering</b> Åpen
<b>Prosjektittel</b> Kartlegging av hindringer for å oppnå et bærekraftig lokalsamfunn	<b>Antall sider</b> 120 + vedlegg (25)
	<b>Prosjektnr</b> O2-157
<b>Forskere:</b> Carlo Aall (VF), William Lafferty (ProSus), Trygve Bjørnæs (ProSus)	<b>Prosjektansvarlig</b> Carlo Aall
<b>Emneord:</b> Miljø, virkemidler, bærekraftig utvikling, bærekraftig produksjon og forbruk, hindringer	<b>Oppdragsgiver</b> Statens forurensningstilsyn
<b>Sammendrag</b> Rapporten drøfter seks viktige sider ved erfaringene syv prosjektkommuner har høstet i arbeidet med å legge om til en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan forstå "hindringer" i en kommunal miljøvernpolitisk sammenheng;</li> <li>• BLS-prosjektets mer spesifikke erfaringer med direkte relevans for <i>LA21-arbeidet</i>;</li> <li>• behovet for å endre det <i>politiske innholdet</i> i miljøvernpolitikken;</li> <li>• behovet for å forholde seg til nye <i>målgrupper</i> og utvikle nye <i>arbeidsformer</i> og <i>arbeidsområder</i> i den kommunale miljøvernpolitikken;</li> <li>• fokusering på hindringer som inngang til en <i>årsaksorientert miljøvernpolitikk</i>; og</li> <li>• konsekvenser for kommune-Norge av overgangen til en <i>global miljøvernpolitikk</i>.</li> </ul> Det presenteres resultater fra kartlegging av hindringer i syv forsøkskommuner som har deltatt i prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn. Videre blir det vist til konkrete eksempler fra disse kommunene på hindringer og hvordan disse eventuelt kan møtes. I prosjektet er det utviklet en systematikk for å beskrive hindringer, der man skiller mellom hindringsnivå (individuelt, lokalt, kommunalt, nasjonalt og globalt) og konfliktgrad ("trivielle" hindringer, hindringer knyttet til uenighet om bruk av virkemidler, og hindringer knyttet til målkonflikter). Videre foreslås det en kommunal bærekrafttematikk med identifisering av totalt 15 kommunale bærekrafttema.	
<b>Andre publikasjoner fra prosjektet</b> Aall, C., og Bjørnæs, T. (1998): <i>Hindringer for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt - eksempler fra syv forsøkskommuner i prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn"</i> . VF-rapport 10/98. Vestlandsforskning/ProSus, Sogndal/Oslo.	
<b>ISBN nr</b> 82-428-0158-4 <b>ISSN:</b> 0803-4354	<b>Pris</b> kr. 200

## Forord

Den foreliggende hovedrapporten inngår som én av to sluttrapporter fra Hindringsprosjektet. Vi har i dette prosjektet forsøkt å identifisere hindringer for en bærekraftig produksjon og forbruk - en oppgave som framstår som ambisiøs. Ambisiøs fordi oppfatninger av både "hindringer" og "bærekraftig produksjon og forbruk" er ulike, og i mange tilfeller høyst uklare. Nå er det ulike grader av hindringer. De enkle og "trivielle" hindringene kan gjerne løses med litt ekstra innsats og kløkt; mens de "egentlige" hindringene er som Bøygen: Man må enten gå utenom, eller gjøre det Peer Gynt ikke klarte - fjerne hindringen.

Vi har søkt etter hindringer i de erfaringer som er gjort i prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn - et prosjekt som representerer en omfattende og mangeartet virksomhet. Som i så mange andre tilfeller har innsamling og systematisering av data vist seg å kreve større innsats enn forventet. Vi har i høy grad klart å spore opp hindringer, noe omfanget på rapporteringen fra prosjektet klart skulle demonstrere. Det kritiske spørsmålet er imidlertid: hindringer i forhold til hva? Den største metodiske utfordringen har vært å sortere ut de hindringene som er mest interessante, og som klarest kan knyttes til målet om en mer bærekraftig produksjon og forbruk. Store metodiske utfordringer til tross, mener vi at vi kan vise til interessante erfaringer av verdi for det videre arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk og Lokal Agenda 21.

Rapporteringen er kommet til gjennom felles innsats i prosjektet fra samtlige tre prosjektdeltakere. William Lafferty og Carlo Aall har hatt hovedansvaret for utskrivning av hovedrapporten. Prosjektets andre sluttrapport, der vi dokumenterer mer i detalj kartleggingen av hindringer blant annet gjennom et antall casestudier i hver av de syv prosjektkommunene, er skrevet i fellesskap av Trygve Bjørnæs og Carlo Aall. Takk også til forskningsleder Karl G. Høyen ved Vestlandsforskning for nyttige kommentarer underveis i prosjektet.

Sogndal/Oslo 10. desember 1998

Carlo Aall  
Prosjektleder ved  
Vestlandsforskning

Trygve Bjørnæs  
Prosjektmedarbeider  
ved ProSus

William Lafferty  
Faglig veileder ved  
ProSus/Vestlandsforskning

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>19</b>
<b>1 BAKGRUNN OG METODE FOR HINDRINGSPROSJEKTET .....</b>	<b>29</b>
1.1 INNLEDNING.....	29
1.2 ET MILJØPOLITISK BAKTEPPE .....	30
1.3 PROSJEKTET BÆREKRAFTIGE LOKALSAMFUNN .....	32
1.4 VALG AV FORSKNINGSSTRATEGI OG METODE I HINDRINGSPROSJEKTET .....	36
1.5 EN DYPERE FORSTÅELSE AV HINDRINGER OG VIRKEMIDDELBRUK.....	47
<b>2 HVORDAN FORSTÅR PROSJEKTKOMMUNENE BÆREKRAFTIG PRODUKSJON OG FORBRUK? .....</b>	<b>52</b>
<b>3 HINDRINGER FOR EN BÆREKRAFTIG PRODUKSJON OG FORBRUK I PROSJEKTKOMMUNENE .....</b>	<b>65</b>
3.1 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ HINDRINGER.....	65
3.2 KAN HINDRINGENE OMGÅS?.....	69
<b>4 EKSEMPLER PÅ HINDRINGER OG HVORDAN DE KAN MØTES .....</b>	<b>73</b>
4.1 ET SAMLET BILDE.....	73
4.2 INDIVIDUELLE HINDRINGER.....	74
4.3 LOKALE HINDRINGER .....	76
4.4 KOMMUNALE HINDRINGER.....	80
4.5 NASJONALE OG GLOBALE HINDRINGER .....	89
4.6 SAMSPILL MELLOM HINDRINGER PÅ FLERE NIVÅ .....	96
<b>5 BETYDNINGEN AV RESULTATENE FRA HINDRINGS-PROSJEKTET I DET VIDERE LOKAL AGENDA 21 ARBEIDET .....</b>	<b>102</b>
5.1 BLS-PROSJEKTET – ET INNSPILL TIL EN ”NY” MILJØPOLITIKK? .....	102
5.3 BEHOV FOR VIDERE FORSKNING OG UTVIKLING .....	112
<b>KILDER .....</b>	<b>119</b>
<b>VEDLEGG: FRAMVEKST AV IDÉEN OM BÆREKRAFTIG PRODUKSJON OG FORBRUK .....</b>	<b>127</b>

## Tabeller

<b>TABELL 1</b> HINDRINGER DELT INN ETTER KJENNETEGN VED VIRKEMIDLER OG MÅL .....	49
<b>TABELL 2</b> FORMALISERING AV MILJØVERNPOLITIKKEN I PROSJEKTKOMMUNENE .....	54
TABELL 3 SFTS FORSLAG TIL KRITISKE RESSURSER OG MILJØKVALITETER OG PRIORITERING AV DET SAMME I KOMMUNALE PROSJEKTPLANER OG DE KOMMUNALE "MIDTVEISRAPPORTENE" .....	58
<b>TABELL 4</b> FORDELING MELLOM ULIKE KATEGORIER AV DELPROSJEKT I BLS-PROSJEKTET.....	61
TABELL 5 POTENSIELLE HINDRINGER FOR GJENNOMFØRING AV MÅLRETTEDE TILTAK .....	65
TABELL 6 FORDELING AV ULIKE KATEGORIER AV HINDRINGER .....	67
TABELL 7 SAMMENHENG MELLOM MIK-STYRKE OG KONFLIKTGRAD FOR HINDRINGENE.....	69
<b>TABELL 8</b> GENERELLE STRATEGIER FOR Å MØTE ULIKE KATEGORIER AV HINDRINGER.....	70
TABELL 9 HINDRINGER SOM ER NÆRMERE OMTALT I RAPPORTEN .....	73
TABELL 10 REISEVANER FOR NORDMENN OVER 13 ÅR I 1992, KM PER DAG (ETTER HØYER 1995, BASERT PÅ DATA FRA DEN NASJONALE REISEVANEUNDERSØKELSEN) .....	88
TABELL 11 RELATIVE TALL FOR TRANSPORTARBEID, SAMLET ENERGIFORBRUK OG CO <sub>2</sub> -UTSLIPP FOR INNENLANDSK PERSON- OG GODSTRANSPORT 1996-2030 (AALL ET AL 1997) .....	99
TABELL 12 FORUTSETNINGER OM VIRKEMIDDELBRUK KNYTTET TIL ULIKE TRANSPORT-SCENARIER .....	101
TABELL 13 FORSLAG TIL EN KOMMUNAL BÆREKRAFTTEMATIKK FOR NORSKE KOMMUNER (HØYER OG AALL 1997A, AALL 1998) .....	105
TABELL 14 ANDEL AV DELPROSJEKTENE SOM HAR AKTIVISERT ULIKE AKTØRER .....	106

## Figurer

FIGUR 1 FORSKJELL MELLOM ET "TRADISJONELT NASJONALT" OG DEN FORMEN FOR "INTERNASJONALT" MILJØPOLITISK REGIME AGENDA 21 INTRODUSERER I DET KOMMUNALE MILJØVERNARBEIDET (BASERT PÅ HØYER OG AALL 1997A) .....	110
FIGUR 2 SAMSPILL MELLOM ULIKE MÅLNIVÅ ILLUSTRERT VED DELPROSJEKTET "GRØNN BOLIGBYGGING" I STAVANGER KOMMUNE.....	111

## Sammendrag

### *Prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn"*

Denne rapporten bygger på erfaringer som syv kommuner - Flora, Fredrikstad, Hurum, Kristiansand, Røros, Stavanger og Steigen - har høstet i arbeid med prosjektet "Bærekraftige lokalsamfunn" (BLS-prosjektet). Det overordnede formålet med BLS-prosjektet har vært å stimulere til en bærekraftig produksjon og forbruk på lokalt plan. Prosjektet, som er finansiert av statens forurensningstilsyn, har ført til en omfattende aktivitet i de involverte kommunene, og har utløst en rekke miljøpolitisk spennende prosjekter. Om lag 100 delprosjekter av svært ulik størrelse og karakter har pågått siden våren 1996 og skal avsluttes våren 1999. I rapporten drøfter vi spørsmålet om hindringer i lokal og sentral virkemiddelbruk for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt, og hvordan disse hindringene kan møtes.

### *BLS – en del av Norges arbeid for bærekraftig produksjon og forbruk*

BLS-prosjektet har blitt til som del av Norges internasjonale arbeid med begrepet bærekraftig produksjon og forbruk. Dette er igjen en del av FN's arbeid med oppfølgingen av Agenda 21 og målet om en bærekraftig utvikling. Norge ønsket gjennom BLS-prosjektet å bidra til å konkretisere målet om bærekraftig produksjon og forbruk, og å fokusere på hindringer i å realisere dette målet. Etter hvert som prosjektet skred fram har man også ønsket å knytte BLS-prosjektet til arbeidet med Lokal Agenda 21 (LA21). Forstått som et nasjonalt virkemiddel synes BLS-prosjektet å ha vært en suksess, i den forstand at man har kommet et viktig skritt videre i å konkretisere målet om bærekraftig produksjon og forbruk, at dette målet er satt på dagsorden i et antall kommuner, og at man har avdekket viktige sider ved hindringer for det samme målet. I den grad denne kunnskapen blir formidlet innen FN-prosessen vil prosjektet også kunne bidra til å oppfylle Norges internasjonale ambisjoner.

I den nasjonale planen for BLS-prosjektet gjøres det flere vesentlige presiseringer av begrepet bærekraftig produksjon og forbruk. Den forståelsen som kommer til

uttrykk i Agenda 21 setter bare bærekraftbegrepet i relasjon til fordeling i *tid*; mellom nålevende og framtidige generasjoner. SFT knytter imidlertid også bærekraftbegrepet til spørsmålet om fordeling i *rom*; mellom den rike og fattige del av verdens befolkning. SFT peker videre på at ”*både sammensetning og nivå av de rike landenes forbruk og produksjon må vurderes*”. SFT har dermed i denne sammenhengen satt søkelys på noen av de mest kontroversielle spørsmålene knyttet til begrepet bærekraftig produksjon og forbruk, spørsmål som framstår som uavklart innen FNs arbeid med bærekraftig produksjon og forbruk. I forkant av BLS-prosjektet hadde SFT fått gjennomført et prosjekt som identifiserte seks kritiske ressurser og miljøkvaliteter for dekking av grunnleggende behov: (1) Mangel på jordsmonn/produktiv jord; (2) mangel på ikke fornybar energi; (3) spredning av helse- og miljøfarlige stoffer; (4) vannforsyning; (5) biologisk mangfold/artsforvaltning; og (6) klimaeffekten. I en rapport som oppsummerer erfaringene midtveis i BLS-prosjektet framhever SFT klimaeffekt, spredning av helse- og miljøfarlige stoffer og trusler mot biologisk mangfold som de viktigste kritiske ressurser og miljøkvaliteter. Dette er de samme tre hovedtema for globalt miljø som vektlegges i stortingsmelding 58 om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

#### *Hvordan forstå ”hindringer”?*

Vi har klassifisert hindringer langs to akser: nivå og konfliktgrad. Vi skiller mellom fem *hindringsnivå*:

1. Individuelle hindringer; knyttet til folks holdninger og adferd;
2. lokale hindringer; knyttet til lokale interesser motsetninger;
3. kommunale hindringer; knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk;
4. nasjonale hindringer; knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk; og
5. globale hindringer; knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, GATT osv).

For også å fange opp målkonflikter som en mulig hindring, har vi systematisert hindringer også ut fra karakteristika ved mål og virkemiddelbruk. På bakgrunn av denne inndelingen kan vi skille mellom tre *konfliktnivå* for hindringer, der det tredje nivået er mest konfliktfylt: (1) ”Trivielle” hindringer når det i utgangspunktet er enighet om mål og bruk av virkemidler; (2) hindringer knyttet til uklarheter i virkemiddelbruk; og (3) hindringer knyttet til målkonflikter.

### *De viktigste hindringene for bærekraftig produksjon og forbruk lokalt*

Vår kartlegging av hindringer avdekket et like stort mangfold av slike som vi fant et mangfold i prosjekter og aktiviteter. En gjennomgang av identifiserte hindringer i om lag halvparten av de registrerte delprosjektene viser også en klar sammenheng mellom hindringsnivå og konfliktgrad; jo høyere nivå man møter hindringene på, jo mer konfliktfylte oppleves disse av kommunene. I om lag 70 prosent av de tilfellene der kommunene opplever hindringene som alvorlige målkonflikter, knyttes dette til nasjonalt eller internasjonalt nivå. Motsatt oppgir kommunene at 85 prosent av de ”trivielle” hindringene er individuelle eller lokale. Kommunale hindringer dreier seg i hovedsak (80 prosent) om uklarheter knyttet til virkemidler. Med utgangspunkt i våre to ”hindringsakser”, har vi på dette grunnlaget identifisert tre hovedgrupper av hindringer i vårt materiale:

1. ”Trivielle” hindringer på individuelt og lokalt nivå
2. Hindringer knyttet til virkemiddelbruk på kommunalt nivå, og
3. Hindringer knyttet til målkonflikter med utgangspunkt i nasjonale og internasjonale føringer.

Vi har i vårt prosjekt valgt å konsentrere oss om hindringer knyttet til de to siste hovedgruppene, som vi regner som de mest konfliktfylte hindringene. I dette ligger ikke at vi mener hindringer vi har kategorisert som ”trivielle” ikke kan oppleves som alvorlige nok av de som møter dem i sitt arbeid; tvert imot. Vi har valgt å konsentrere oss om de mest konfliktfylte hindringer der ”løsningen” – det vil si forslag til hvordan omgå de samme hindringene – synes minst kjent. Det er ventelig her innspill fra forskerhold kan ha størst verdi.

### *Nasjonale og internasjonale rammebetingelser*

Sett i sammenheng med det som er nevnt over, er det ett aspekt ved hindringene vi har avdekket som peker seg ut: Våre informanter gir uttrykk for at kommunene ønsker å utrette ”mer” i arbeidet med å legge om til bærekraftig produksjon og forbruk enn hva de opplever å ha anledning til. Kommunene pekte i denne sammenheng på at statlige rammebetingelser – ofte i samspill med EØS og andre former for internasjonalisering - utgjorde de klart viktigste hindringene. Flere kommuner pekte spesielt på hindringer i de statlige rammebetingelsene for å føre en alternativ transport- og energipolitikk. Det ble hevdet at en endring av



rammebetingelsene her relativt raskt ville føre til større forekomst av mer bærekraftige transport- og energisystemer lokalt. Uavhengige utregninger foretatt i forbindelse med et prosjekt for alternativ energi (jordvarme) i Hurum, viste for eksempel at selv små justeringer av rammebetingelsene til fordel for alternativ energi ville gi store utslag i forhold til lønnsomheten i prosjektet. Særlig gjaldt dette spørsmålet om prising av elektrisitet. Samtidig viser det seg at kommunene, til tross for manglende bruk av virkemidler på nasjonalt nivå, har et visst potensiale til å få til prosjekter for redusert energiforbruk blant annet i forbindelse med bygging av nye boliger og gjennom direkte samarbeid med næringslivet.

Når det gjelder hindringer på *internasjonalt* nivå ble det fra kommunenes side satt fokus på en rekke ulike forhold som internasjonalisering av matkulturen og handel generelt, internasjonale trender med hensyn til reiseliv, transport og forbruk, samt hvordan det økonomiske systemet internasjonalt fungerer ikke-bærekraftig. Det sier seg selv at det ikke er noen enkel sak å antyde løsninger på mange av disse spørsmålene, i og med at de går langt ut over lokale og nasjonale myndigheters myndighet. Likevel forekommer i vårt materiale et sett med internasjonale hindringer som til en viss grad faller innenfor et nasjonalt myndighetsområde – nemlig hindringer relatert til EØS-reglene og den nasjonale fiskeripolitikken. I én av kommunene – Steigen – var spørsmålet om mulighetene for lokal styring med uttak og forbruk av eget ressursgrunnlag sterkt i fokus.

Både i forhold til kommunal innkjøpspolitikk og som en mer generell bærekraftstrategi, er det blitt trukket frem fra kommunenes side at norske myndigheters tilslutning til ulike EØS-direktiv setter klare grenser for det lokale handlingsrommet. Geografisk avstand til leverandører og dermed transportavstanden for produktene man kjøper inn, er i følge EØS-direktiv om offentlige innkjøp ikke lovlig grunn i seg selv til å prioritere lokale leverandører. En mulig måte å omgå en slik hindring er å stille krav om service fra leverandør innen en viss tid og krav om tilbakeleveringsmulighet på kasserte produkter. Dette er krav som ikke er sett som diskriminerende ut fra EØS-reglene, men som kan bidra til å støtte opp under lokalt forbruk og redusert transport. Det er også mulig å tenke seg et mer generelt krav – definert som et ”miljøkrav” – om minst mulig transportgenerering knyttet til et gitt produkt. Et slikt krav ville – om det blir akseptert i forhold til EØS-regelverket – åpne for en sterk prioritering av

lokale produsenter. På et mer overordnet plan vil det selvfølgelig være et politisk spørsmål hvorvidt det å slutte seg til enkelte direktiver fra EØS i seg selv er forenlig med arbeid for mer bærekraftige lokalsamfunn. Et annet spørsmål som ble reist fra kommunalt hold under vår kartlegging, var hva summen av EØS-direktiver får av betydning for bosetningen i distrikts-Norge, dersom man ser opprettholdelse av et spredt bosettingsmønster som bærekraftig.

### *Hindringer i kommunens virkemiddelbruk*

Nå har vi som nevnt ikke bare avdekket hindringer hvor motstanden ligger på nasjonalt eller internasjonalt nivå. Disse hindringene oppleves riktig nok som de mest alvorlige av kommunene, men tallmessig finner vi flere hindringer på lavere nivå: både innenfor kommuneorganisasjonen, blant lokale aktører og når det gjelder holdninger hos innbyggerne. Til det siste pekte flere kommuner på den store oppgaven som ligger i å endre folks *holdninger* til personbilbruk, en utfordring mange mente var særlig vanskelig å møte. Inngrodde holdninger i kommuneorganisasjonen ble også påpekt, og det ble hevdet at det er minst like vanskelig å endre holdninger hos kommuneadministrasjonen og de folkevalgte som hos folk flest. Velkjente ”feie-for-egen-dør”-tema som regler for miljøhensyn ved kommunale innkjøp, energibruk i kommunale bygninger og kommunal transport synes tunge å arbeide med. Vi har sett tilfeller hvor arbeidet med etablering av regelverk i forhold til tunge kommunale tema delvis blir gitt opp til fordel for - eventuelt supplert med - ”lettere” og mer avgrensede konkrete tiltak av typen ”50-punkters handlingsark” til alle etater for å oppnå målbar endring i overskuelig fremtid.

En annen viktig hindring vi fant på lokalnivået var manglende oppslutning om BLS-prosjektet fra øverste politisk-administrative hold i kommunene. Til tross for en verbal tilslutning ved starten av prosjektet, opplevde man i flere kommuner at den positive holdningen ikke ble fulgt opp gjennom støtte til delprosjekter og konkrete tiltak. Kommunene hadde imidlertid her selv konkrete forslag til hvordan slike hindringer kunne møtes. Enkelte kommuner hadde gjennomført miljøkursing av kommuneansatte og politikere, eller Lokal Agenda 21 studietur til kommuner i utlandet. Særlig hadde man opplevd det sistnevnte som vellykket i forhold til å styrke den politiske forståelsen for prosjektet. Kommunene pekte dessuten på en interessant ”modningseffekt” gjennom toårsperioden prosjektet

hadde løpt. Flere steder opplevde man at delprosjektene gradvis fikk økt støtte fra politisk-administrativt hold, slik at man opplevde sterkere gjennomslag mot slutten av perioden enn i begynnelsen. Vi så også eksempler på at noen av de mest interessante delprosjektene har blitt spilt inn sent i prosjektet.

Et interessant funn vi gjorde er at kommunene har svært stor tro på ”det gode eksemplets makt” når det gjelder å overvinne hindringer på et lokalt nivå. Spredning av BLS-kommunenes erfaringer til andre kommuner blir sett på som en viktig strategi. Aktuelle tiltak er erfaringsutvekslings-konferanser, samordnet bruk av Internett til informasjonsutveksling, og utnyttelse av kompetanse og ressurser på regionalt nivå.

#### *”Trivielle” hindringer – ingen spøk*

Den tallmessig største gruppen hindringer vi avdekket, var det vi har kategorisert som ”trivielle” hindringer. Det at vi har gitt dem en slik merkelapp betyr, som tidligere nevnt, ikke at vi ser dem som uviktige eller at de oppleves som trivielle av de som møter slike hindringer i sitt arbeid. Denne kategorien hindringer kan være alt fra høye fortauskanter i kommunen (hindring for å få flere til å bruke sykkel) til at viktige personer for prosjektene gikk ut i svangerskapspermisjon eller ble sykemeldt. I forhold til denne formen for hindringer – som selvfølgelig kan være alvorlige nok - opplever vi det som fåfengt å forsøke å antyde løsninger, enten fordi løsningen ligger opp i dagen, eller fordi vi ikke kan se at vi kan bidra med noen løsning. Trolig vil det dessuten være mest riktig å omtale en del av disse hindringene som *problemer*, dersom man forutsetter at hindringer innebærer en viss motstand knyttet til politiske, økonomiske eller administrative strukturer. Vi vil likevel kort nevne de tre vanligste settene med ”trivielle” hindringer fra det kommunale nivået:

- ”Ting tar tid”. Dette er den vanligste av de rapporterte ”trivielle” hindringene, og består i at tidsplaner for prosjekter ryker, at det tar lenger tid enn man hadde trodd å få til endring osv. I enkelte tilfeller skyldes problemet trolig manglende avklaring om tilgang på arbeidsressurser ved samarbeid mellom ulike etater i kommunen. I andre tilfeller kan prosjektmedarbeidere ha forregnet seg med hensyn til hva som er mulig å oppnå på kort sikt, andre menneskers endringsvilje eller i forhold til egen arbeidskapasitet.

- ”Rot” i systemet. Uklare målformuleringer, uavklart ansvar for oppfølging av mål, uklare rutiner osv.
- Mangel på kunnskap om hvilke virkemidler som kan være aktuelle, hvordan man skal ta kjente virkemidler i bruk, eller effekten av et konkret virkemiddel.

I mange tilfeller har vi sett at denne typen hindringer kan føre til store frustrasjon hos de personene som er involvert i de ulike delprosjektene. Likevel mener vi at mange av disse hindringene bør være overkommelig å overvinne gjennom initiativ til å bedre samhandlingen mellom de enkelte kommuneansatte og gjennom økt erfaring med den type prosesser og aktiviteter vi finner i BLS-prosjektet.

#### *Størst konflikter i mindre, primærnæringsavhengige distriktskommuner*

Vi kan skille mellom forsøksvirksomhet forstått som *sosialt eksperiment* eller *iverksettingsstrategi*. I det første tilfellet utfører man faktisk ”forsøk” i den forstand at både veien fram og utfallet i utgangspunktet er åpent. I det siste tilfellet brukes forsøksvirksomhet som virkemiddel for å realisere mål vedtatt *før* forsøksvirksomheten var påtenkt. Et typisk eksempel på det siste er det omfattende utviklingsprogrammet Miljøvern i kommunene fra 1988-91 (MIK-programmet), som banet veien for MIK-reformen i 1991. Det synes rimelig å forutsette at BLS-prosjektet er ment som et reelt forsøksprosjekt fra statens side, og slik sett ikke kommer i samme kategori ”forsøk” som MIK-programmet. I vår sammenheng var det derfor viktig å avklare om BLS-prosjektet også inngår i en ”forsøkssammenheng” i prosjektkommunene, eller om BLS-prosjektet blir brukt av kommunene for å gjennomføre en eksisterende og ”kjent” kommunal miljøvernpolitikk. Våre tall viser at kommunene med den mest utviklede miljøpolitikken (for eksempel Fredrikstad og Kristiansand) i mindre grad opplever alvorlige hindringer, mens miljøpolitisk sett mer ”umodne” kommuner som Steigen og Røros opplever et klart høyere konfliktnivå. Dette er kommuner med færre etablerte styringsstrukturer (planer, delegasjon, ansvarsfordeling osv) innen miljøpolitikken. Halvparten av de registrerte hindringene i Steigen og Røros har vi klassifisert som ”målkonflikter”, mens tilsvarende tall for de tre storbykommunene varierer mellom 0 og 20 prosent. Forskjell i konfliktgrad kan

muligens også forklares langs en sentrum/periferi-akse. De mer utpregede primærnæringskommunene – som også framstår som de miljøpolitisk sett minst ”modne” - i utkanten opplever en høy konfliktgrad knyttet til nasjonale og internasjonale restriksjoner på lokal ressursutnyttelse. Sentrumsnære storbykommuner opplever et klart lavere konfliktnivå knyttet til en mer teknisk orientert miljøpolitikk rettet inn mot reduksjon av forurensning.

#### *Kommunenes egen forståelse av bærekraftig produksjon og forbruk*

SFT har i prosjektet gitt kommunene relativt frie tøyler til selv å konkretisere innholdet i begrepet bærekraftig produksjon og forbruk. Vi har brukt to ulike mål for hvordan kommunene har foretatt denne konkretiseringen: 1) identifisering av kritiske ressurser og miljøkvaliteter i de kommunale prosjektplanene, og 2) valg av miljøtema for delprosjektene. Under har vi listet opp kommunenes rangering av *kritiske ressurser og miljøkvaliteter* med antall kommuner som har vist til disse i parentes. Vi ser at SFTs syn på hva som er de viktigste kritiske ressurser og miljøkvaliteter langt på vei reflekteres i kommunenes prosjektplaner. Blant de fire miljøkvaliteter det vises oftest til, finner vi alle de tre mest prioriterte fra SFT: klima, miljøfarlige stoffer og biologisk mangfold.

- Redusert energiforbruk og ENØK (7)
- Utslipp av klimagasser (6)
- Biologisk mangfold (5)
- Utslipp av miljøgifter (4)
- Avfallsminimering og resirkulering (3)
- Redusert forbruksvolum generelt (3)
- Bærekraftig høsting av naturressurser (2)
- Redusert transportomfang (2)
- Utslipp innen naturens tålegrense (2)
- Mangel på produktiv jord (1)
- Utslipp av forsurende elementer (1)

En rangering av kommunenes valg av *miljøtema* for sine delprosjekter – med antall delprosjekter innenfor hvert tema ført opp i parentes – gir et annet perspektiv på hvordan kommunene har konkretisert innholdet i begrepet bærekraftig produksjon og forbruk. Ulike former for ”miljøvennlig drift” framstår

som den klare eneren. Med ”miljøvennlig drift” mener vi forsøk på å gjøre daglige og konkrete handlinger knyttet til en organisasjon mer ”miljøvennlig” i en eller annen forstand; for eksempel ”grønne” innkjøpsrutiner, energiøkonomisering i bygninger og kompostering av avfall. Vi ser videre at tradisjonelle planleggingsorienterte miljøtema kommer lenger ned på listen, som for eksempel naturressursforvaltning og naturvern.

- ”Miljøvennlig drift” av kommunen (20)
- ”Miljøvennlig drift” av organisasjoner (11)
- ”Miljøvennlig drift” av næringslivet (10)
- Husholdningsprosjekt (10)
- Skole-/barnehageprosjekt (8)
- Informasjon (8)
- Nærmiljøtiltak (6)
- Energiforbruk/-sparing (6)
- Trafikk (4)
- LA21-forum/-plan (3)
- ”Miljøvennlig” handel (3)
- Naturvern/biologisk mangfold (2)
- Naturressursforvaltning (2)
- Miljøvernplanlegging (2)
- Avfallsprosjekt (2)

Overgangen fra det noe mer overordnet nivået med betegnelsen kritiske ressurser og miljøkvaliteter til valg av miljøtema for de ulike delprosjektene er ikke alltid like lett å følge. Selv om kommunene har prioritert å arbeide med ”tunge” og gjerne kontroversielle tema som redusert energiforbruk og utslipp av klimagasser, er det ikke alltid like lett å finne igjen slike prioriteringer i de konkrete prosjektene. Gjennomgående fant vi at kommunene manglet interne ressurser og kompetanse til å gjennomføre den typen kartlegging av lokal produksjon, kritiske ressurser, forbruksmønster og effekter som opprinnelig var forutsatt i den nasjonale prosjektplanen. Tiltakene ble dermed mindre målrettet i forhold til det spesifikke ved hver enkelt kommune enn hva som var intensjonen i utgangspunktet. Innenfor dagens system for lokalt miljøvern synes løsningen av denne typen problemer etter vår mening å være enten; utvikling og spredning av

standardiserte og lettfattelige verktøy til eget bruk i kommunene, eller økt innsats mot å utstyre kommunene med standardisert faktagrunnlag om slike forhold.

### *Sammensatte hindringer de vanskeligste å løse*

Den kanskje mest alvorlig utfordring gjelder når det er flere kategorier av hindringer som virker samtidig. Om lag halvparten av de undersøkte delprosjekter der det foreligger data om hindringsnivå er berørt av hindringer på flere nivå på én gang. Løser man én hindring, kan det stå flere hindringer i kø - eller nye hindringer skapes. Det våre undersøkelser heller ikke kan si oss noe generelt om, er hvorvidt en omgåelse av identifiserte hindringene bare vil lede inn i tyngre og mer alvorlige hindringer. Det er rimelig å forvente at innenfor et såpass krevende politikkområde som bærekraftig produksjon og forbruk, vil man ofte erfare å "gå seg fast". Etter først å ha omgått de synlige og "trivielle" hindringene, vil man i mange tilfeller risikere stadig å avdekke nye og mer alvorlige hindringer inntil man til slutt møter en hindring som ikke lar seg omgå uten store samfunnsendringer. Fokus på hindringer kan derfor være et tveegget sverd i den praktiske miljøpolitikken. På den ene siden kan det være fruktbart å få fram det som på kort sikt framstår som en hindring. Samtidig kan neste skritt i form av å lete etter måter å omgå hindringer være handlingslammende. En grundig søk etter hvordan omgå hindringene for en bærekraftig utvikling vil ofte peke i retning av behovet for å endre helt grunnleggende trekk i samfunnet.

### *BLS-prosjektet viser vei til nye målgrupper og arbeidsområder*

Våre informanter i kommunene har vært klare på at det er behov for et nytt og mer radikalt politisk innhold i en lokal miljøvernpolitikk som tar opp i seg ambisjonene om å arbeide for en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt. Det er likevel nye sider ved den politiske *prosessen* som er mest synlig i det konkrete prosjektarbeidet, og som våre informanter er mest opptatt av når de blir spurt om forskjeller mellom en "tradisjonell" miljøvernpolitikk og en "ny" bærekraftorientert kommunal miljøpolitikk:

- *Nye målgrupper og samarbeidspartnere*: Samarbeid med næringslivet og husholdninger blir pekt på av kommunene som det kanskje mest genuint "nye". Til en viss grad også samarbeidet med frivillige organisasjoner.

- Nye *arbeidsformer*: Økt vekt på medvirkning og direkte involvering av eksterne aktører i iverksetting av tiltak. Økt vekt på samarbeid til fordel for kontroll, og stimulering til fordel for restriksjoner.
- Nye *aktivitetsområder*: Økt oppmerksomhet om drift av kommuneorganisasjonen ("feie for egen dør") og holdningsskapende aktivitet på brei front ("folkeopplysning").

Næringslivet fremstår som en av de positive overraskelsene i vår undersøkelse. Det kan synes som det i enkelte tilfeller er lettere å utløse handling i næringslivet enn i kommuneorganisasjonen, selv i prosjektkommuner som tilføres statlige midler. En mulig årsak er at konkurranseutsatte bedrifter i større grad er tilbøyelige til å se et "miljøstempel" som et markedsfortrinn enn en kommune. Det har i denne sammenheng vært interessant å se hvordan kommunen kan spille en viktig rolle som tilrettelegger og "katalysator" for endring. Dette er et nytt trekk ved det kommunale miljøpolitikken i Norge. Innsats i forhold til næringslivet har tradisjonelt vært sett på som utelukkende et statlig ansvar. Likevel vil vi, basert på erfaringene fra Hindringsprosjektet, understreke at potensialet for slik frivillig endring i næringslivet i stor grad er begrenset til det vi kan kalle "vinn-vinn"-situasjoner, altså situasjoner hvor endring kan gjennomføres uten å bli et alvorlig kostnadskrevende element for bedriften. Også her vil derfor de nasjonale rammebetingelsene for eksempel for overgang til alternativ energi, ha en direkte innvirkning på hvor stort potensialet for endring vil være.

Selv om det miljøtematiske innholdet i BLS-prosjektet - med enkelte viktige unntak - ikke skiller seg vesentlig fra det tradisjonelle kommunale miljøvernarbeidet, gir BLS-prosjektet signaler om en ny og "mykere" form for miljøvernpolitikk. Det nye består i en form for av-byråkratisering og av-institusjonalisering av det kommunale miljøvernarbeidet gjennom stor vekt på informasjon og holdningsskapende arbeid gjennom nye kanaler som henvender seg direkte til utvalgte målgrupper. Flere kommuner pekte på at de anser en slik endring som avgjørende i det videre arbeidet med Lokal Agenda 21. Dette er i tilfelle en viktig endring i forhold til den nokså massive satsingen - fra både Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund - på nettopp byråkratisering (i en positiv betydning av begrepet) og institusjonalisering av det lokale miljøvernarbeidet gjennom MIK-reformen. I så måte representerer en slik



endring dreining i retning av en mer *kontinental modell* med mindre vekt på kommunens styrende rolle som samfunnsplanlegger, og mer vekt på en rolle som ”forbilde” og bruk av ”myke” virkemidler som informasjon og holdningsskapende arbeid. Gitt at en slik endring kommer i stedet for den tradisjonelle modellen, kan dette føre til en svekking av miljøvernarbeidet. Hvis dette derimot blir et *supplement* er det vår vurdering at den dreiningen som kommunene gir uttrykk for kan styrke det lokale miljøvernarbeidet.

### *Behov for et kvantesprang i miljøpolitikken*

Prosjektledelsen i kommunene medgir at BLS-prosjektet så langt i hovedsak har dreid seg om ”snille” og lite kontroversielle tema, men pekte samtidig på at man snart må rette oppmerksomheten mot de tyngre og mer kontroversielle sakene knyttet til blant annet transport, energi og forbruksnivå. Flere av våre informanter peker på nødvendigheten av å få til det de betegner som et ”*kvantesprang*”, og de uttrykker håp om at tiden snart er moden for å ta opp de kontroversielle sidene ved arbeidet for en bærekraftig produksjon og forbruk lokalt. Vår gjennomgang av synet på bærekraftig produksjon og forbruk slik det kommer til uttrykk innen CSD-prosessen, det synet som kommer til uttrykk i SFTs overordnede mål for BLS-prosjektet, og erfaringene fra prosjektkommunene viser at det er helt avgjørende hvordan man forstår oppfordringen om å endre *forbruksmønsteret*: Forstår man dette som utelukkende å endre *sammensetningen* av forbruket, vil man ende opp med andre tiltak og virkemidler enn om man erkjenner viktigheten av også å redusere *forbruksnivået* på visse områder. Videre illustrerer erfaringene fra BLS-prosjektet en dimensjon knyttet til ”nivå”, der man i den ene ytterligheten utelukkende konsentrerer seg om de nære og individorienterte hindringene - noe vi ser eksempler på i enkelte av ”Grønne familier”-forsøkene - mens man i andre sammenhenger retter all oppmerksomhet mot de overordnede og strukturelt betingede hindringer. Steigen kommune kan fungere som et eksempel på det siste, med sin sterke fokus på hvordan nasjonal fiskeripolitikk og EØS-bestemmelser styrer og begrenser lokalsamfunnets muligheter til å utvikle seg i bærekraftig retning. Vi sitter igjen med et bestemt inntrykk av at hovedfokus innen miljøvernpolitikken i dag er på individets rolle i å påvirke sammensetningen av forbruket. Utfordringen blir dermed å utvide perspektivet til også å omfatte oppmerksomhet på strukturelle rammebetingelser – ofte på nasjonalt og internasjonalt nivå - og erkjenne nødvendigheten av å redusere

forbruksvolumet på enkelte områder. Skal man for eksempel dekke behovet for energi på en bærekraftig måte, er det etter vår mening åpenbart at lokale prosesser må støttes opp med bruk av nasjonale virkemidler som prising av ulike former for energi og fokus på reduksjon av det totale energiforbruket.

## Summary

### *The Sustainable Local Communities Project*

In this report we discuss the issue of hindrances in local and national implementation of policy measures in order to obtain a more sustainable production and consumption locally, and how these hindrances can be dealt with. Our discussion is based on the project "Sustainable local communities" – the so-called BLS project – which comprised seven pilot municipalities (Flora, Fredrikstad, Kristiansand, Røros, Stavanger, and Steigen), as well as approx. 100 sub-projects of various size and character. The project has been going on since the spring of 1996 and will be concluded in the spring of 1999. The report takes up six important aspects in the experiences gained by the pilot municipalities in their attempts to change to a more sustainable production and consumption locally: (1) How to understand *hindrances* and *sustainable production and consumption* in a municipal environmental-policy context; (2) the more specific experiences from the project with direct relevance to *Local Agenda 21*; (3) the need for changing the *political content* in environmental policy; (4) the need for relating to new *goal groups* and develop new *methods* and *work areas* in the municipal environmental policy; (5) focus on hindrances in the transition to a *causal-oriented environmental policy*; and, (6) consequences for municipalities by the transition to a *global environmental policy*.

### *Major differences in environmental-policy approach*

There are major differences between the pilot municipalities in terms of "maturity" in the development of a specific environmental policy. We can distinguish between three levels: (1) The metropolitan municipalities of Kristiansand, Stavanger, and Fredrikstad rank on "top" with a wide experience in project participation and well-developed management processes and management documents. (2) In an intermediate group we find Flora, Røros, and Hurum which have all participated in the arrangement of national allocations for posts as municipal environmental officers since 1988-89, but which to a much lesser degree have developed a formalised environmental management system. Flora has not worked out a specific environment plan, Røros has only drawn up a draft

plan, whereas Hurum has an environment and natural resources programme. (3) "At the bottom" we find Steigen which employed an environmental officer only in 1992. This municipality has not adopted any type of environmental plan, nor have they worked out a valid municipal plan.

*How to understand the concept of sustainable development?*

The concept "sustainable production and consumption" consists of three parts: The first part – "sustainable" – refers to the concept of sustainable development. The Parliamentary white paper no. 58 (1996-97) on "Environmental policy for a sustainable development" provides a concise and instructive presentation of the concept of a sustainable development which includes the essence in the discussion of the real content of the concept. The white paper refers to the fact that the concept must be based on three equal perspectives: (1) The *ecological* perspective, (2) the *generation* perspective, and (3) the *welfare* perspective. The ecological perspective deals with the preservation of the ecosystems, whereas the generation and welfare perspectives – frequently combined into the "distribution perspective" or "social" sustainability – deals with the issue of a more equitable distribution of goods and burdens between generations and between different groups within the present generation. Put simply, the "ecological" perspective corresponds to what we may refer to as the "traditional" nature conservation and environmental policy, whereas the distribution perspectives represent the "new" element that sustainable development introduces to environmental policy. The emphasis on a distribution perspective will have an effect in two ways: *Directly*, by introducing new policy areas linked to distribution issues on the environmental-political agenda; in the first instance parts of today's policies in welfare, foreign affairs, and foreign assistance. *Indirectly*, by strengthening the ambition level within the "traditional" environmental policy. The welfare perspective will in many cases imply that the rich part of the world must impose upon themselves far more stringent regulations. The World Commission recommendations of a 50 percent reduction of the level of energy consumption, as well as the recommendations from the Intergovernmental Panel on Climate Change of 80 percent reductions of CO<sub>2</sub> emissions in the developed countries can only be understood on such a basis.

*How can we understand "sustainable production and consumption" on the basis of Agenda 21 and the CSD process?*

The BLS project is one of many initiatives which have emanated directly from Norway's particular focus in an international context on sustainable production and consumption. In the final document from the Rio Conference the sustainability objective is linked to the issue of production and consumption in the following way: *"To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies."* It emerges from the context that the focus is here on *end* consumption of the consumer (individuals and households), and not the total resource use of the society. This represents a new perspective on the environmental policy, and at the same time confines the discussion from applying to the production conditions in the society in general (for example, the industrial consumption of natural resources). The quotation above, and the follow-up work under the auspices of the UN Commission for Sustainable Development (CSD), however, does not form any basis for defining more clearly what is meant by "production and consumption *patterns*". Does this apply to changes in the level or merely the composition of production and consumption, and whose consumption should be changed, if any?

*The BLS project with a radical standing point?*

In the national project plan for the BLS project, a number of significant, more precise definitions of the concept of sustainable production and consumption are put forward. The understanding expressed in Agenda 21 puts the sustainability concept in relation to distribution in *time*, between present and future generations. SFT (the Norwegian Pollution Control Authority), however, also attaches the sustainability concept to the issue of distribution in *space*, between the rich and poor parts of the world's population. Furthermore, SFT points out that *"both composition and level of consumption and production of the rich countries must be assessed."* In this context SFT has thus to a considerable degree addressed directly some of the most controversial issues linked to the concept of sustainable production and consumption, issues which are not yet resolved within the CSD process.

Prior to the BLS project, SFT carried out a pre-project in which there was an assessment of what constituted the most critical resources and environmental qualities for satisfying people's needs. SFT eventually suggested six critical resources and environmental qualities, where the first three deal with the issue of satisfying basic needs in a *national* context, whereas the last three apply to *global* satisfaction of needs. The six points are: Lack of topsoil/productive soil, lack of non-renewable energy, the spreading of substances detrimental to health and environment, water supplies, biological diversity/management of species, the climate effect. In a report summing up the experiences halfway into the BLS project SFT emphasises the climate effect, the spreading of harmful substances to health and environment, as well as threats to biological diversity as the most significant critical resources and environmental qualities.

The pilot municipalities have pointed out the following themes they consider to be critical resources and environmental qualities, here ranked according to the number of project municipalities which has referred to the themes in their project plans (the number of municipalities in brackets): (7) Reduced energy consumption and energy efficiency, (6) emission of greenhouse gases, (5) protection of the biological diversity, (4) emission of toxic substances, (3) waste minimisation and recycling, (3) a general reduction in the level of consumption, (2) sustainable exploitation of natural resources, (2) reduced level of transportation, (2) emissions within natural critical load, (1) lack of productive soil, (1) emission of acidifying elements.

#### *How to understand "hindrances"?*

In our survey of hindrances we have taken as a starting-point the project's own "intuitive" understanding of the concept: An "obstacle" is something the persons in charge of the project experience as difficult and problematic in the realisation of the project goals. As a first step in the direction of a more systematic understanding, we initially developed a simple type of categorisation of possible hindrances in five different *hindrance levels*: (1) Individual hindrances, linked to people's attitudes and behaviour; (2) local hindrances, linked to local clashes of interests; (3) municipal hindrances, linked to municipal politics and implementation of national policy measures; (4) national hindrances, linked to national politics and implementation of policy measures; and (5) global

hindrances, linked to supranational and international premises (EU regulations, GATT, and so on).

An important experience we gained early in the project was that hindrances frequently were found on a more fundamental level prior to a discussion of the use of policy measures. The choice of *goals* for the various sub-projects is dependent upon what is seen as politically and practically viable. Thus there is a somewhat "naive" premise simply to survey hindrances in the *implementation of policy measures*, which may have the effect that more basic *goal conflicts* are not included. In order also to include goal conflicts as a possible obstacle – in other words, hindrances with a "particularly high" degree of conflict – we have systematised hindrances by means of characteristics in goals and the use of policy measures. On the basis of this classification we can distinguish between three *conflict levels* for hindrances: (1) "Trivial" hindrances when there actually is agreement on goals and the use of policy measures; (2) hindrances linked to "diffuse" policy measures; and (3) hindrances linked to "diffuse" goals.

#### *Hindrances for a sustainable production and consumption locally*

Our informants expressed the view that the municipalities would like to do "more" in transforming to a sustainable production and consumption, and somewhat flippantly we might characterise these attitudes as "the municipalities dare, but are not allowed". The municipalities pointed out that internationalisation and its ensuing premises perhaps is the most important obstacle. At the same time they pointed out that the central framework conditions – regardless of EU and other types of internationalisation – also constituted an obstacle. As a concrete case in point many of the municipalities referred to the central framework conditions for conducting an alternative transportation and energy policy. If these conditions were altered, according to many municipalities, more sustainable transportation and energy systems would relatively fast emerge locally.

In spite of the fact that we can trace a certain "resignation", the municipalities agreed that it is important to focus on hindrances locally as well, both within municipal policy, among local players, and attitudes in the local population. Finally, many municipalities referred to the substantial task implied in changing

people's attitudes to private car use, a challenge many thought would be hard to take up. Deep-rooted attitudes in the municipal organisation were also mentioned, and it was said that it is just as hard to change attitudes in the municipal administration and among local politicians as it is among the general public.

A study of identified hindrances in approx. half of the registered sub-projects suggests that there is a connection between obstacle level and degree of conflict; the higher obstacle level the more problematic this is experienced by the municipalities. In about 70% of the cases where the municipalities experience strong conflicts, this is linked to national and global hindrances. On the other hand, the municipalities report that 85% of the "trivial" hindrances can be linked to individual or local hindrances. Municipal hindrances are mainly (80%) about "diffuse" policy measures.

#### *Peripheral municipalities with the highest level of conflict?*

We can distinguish between pilot activities seen as a *social experiment* or *implementation strategy*. In the former case an "experiment" is actually carried out in the sense that both the road ahead and the outcome in fact are open. In the latter case the pilot activity is used as a policy measure to realise concrete goals. A case in point of the latter is the extensive development programme called Environment protection in the municipalities from 1988-91 (the so-called MIK programme), which paved the way for the MIK reform in 1991. It seems, however, a fair assumption that the BLS project is meant to be a genuine pilot project on the part of the national authorities. In our context it is important to clarify whether the BLS project is also included in a "pilot context" in the project municipalities. The decisive issue, then, will be whether the BLS project is included in an overall strategy to carry out an existing and "familiar" municipal environmental policy, or if the project is presupposed to contribute to develop a "new" environmental policy. It is a fair assumption that pilot municipalities which primarily look upon the BLS project as a way of realising an already adopted environmental policy will be more "result oriented" in the sense that they choose sub-projects which they presume will lead to a concrete result without any major hindrances. Conversely, it is possible to imagine that municipalities using the BLS project to design a new environmental policy



locally, would be more willing to choose other themes in their sub-projects. In addition, they should be more open to the fact that not attaining any concrete results – but identifying hindrances – may be a satisfactory outcome of a sub-project. To some degree our figures corroborate such an assumption. If we compare "maturity" in developing a specific environmental policy with degree of conflict, we see that the metropolitan municipalities to a lesser extent experience serious hindrances, whereas the more "immature" municipalities of Steigen and Røros reveal a clearly higher conflict level. Half of the registered hindrances in Steigen and Røros have been classified as "goal conflicts", whereas corresponding percentages for the three metropolitan municipalities vary between 0 and 20.

*The BLS project shows the way to new goal groups and work areas*

Our informants in the municipalities have emphatically stated that there is a need for a radical shift in local environmental policy, which will encompass the ambitions of promoting a more sustainable production and consumption locally. There are, however, new aspects in the political *process* which are most visible in the projects, and our informants are most concerned with these aspects when asked about differences between a "traditional" environmental policy and a "new" sustainability-oriented municipal environmental policy:

- *New goal groups and co-operation partners*: Co-operation with industry and households is highlighted by the municipalities as perhaps the most genuinely difference. To a certain extent this applies to the co-operation with NGO's as well.
- *New policy methods*: Increased emphasis on participation and direct involvement of external players in the implementation of initiatives. Increased emphasis on co-operation for the sake of control, and stimulation for the sake of restrictions.
- *New activity areas*: Increased awareness on the operation of the municipal organisation ("setting one's house in order"), as well as working towards changing people's attitudes on a wide front ("popular enlightenment").

Even if "practice" in the BLS project – with some significant exceptions – does not differ much from "traditional" municipal environmental policy, the BLS project, nevertheless, signals a new and "softer" type of environmental policy.

What is new is a type of de-bureaucratisation and de-institutionalisation by means of highlighting information and working towards changing people's attitudes. Several municipalities indicated that they consider this change decisive in their further work with Local Agenda 21. If this is the case, it represents a marked change from the rather massive effort on the part of both the Ministry of Environment and the Norwegian Association of Local Authorities. Through the MIK reform a major focus was put on bureaucratisation (in a positive meaning of the concept) and institutionalisation of local environmental policy. Thus such a change represents a new course in the direction of a more *continental model*. In this new model we find less emphasis on the role of the municipality as a social planner, and more emphasis on a role as "model" and the use of "soft" policy measures, such as information and changing people's attitudes. Given that such a change replaces the traditional model, this may lead to a weakening of the environmental policy. If, on the other hand, this becomes a *supplement*, it is our view that the change of direction expressed by the municipalities may strengthen local environmental policy.

#### *The need for a "new" environmental policy*

The project management in the municipalities admits that the BLS project so far has predominantly been concerned with "safe" and far from controversial themes. At the same time they point out that the attention must soon be directed towards more controversial issues, for example linked to transportation, energy, and consumption level. A number of our informants emphasise the necessity of managing something they describe as a "*quantum leap*", expressing the hope that the time is soon ripe for bringing up the controversial aspects of a policy for sustainable production and consumption.

In the Parliamentary white paper no. 58, the government has reservations in terms of going fully in for the sustainability objective, when, according to the introduction, it confines itself to "*clarify and go thoroughly into the ecological perspective*". Perhaps the most decisive factor is to clarify whether particularly the welfare perspective should be emphasised in the municipal environmental policy, or if it is "sufficient" merely to relate to the ecological perspective. More specifically, the question remains how to understand the concept of consumption

*pattern*; does this apply only to a change in the composition of consumption, or is it also a change in volume?

Our discussion of the view on sustainable production and consumption expressed within the CSD process, the view expressed in SFT's superior objectives for the BLS project, and the experiences from the pilot municipalities, show that it is of vital importance how to understand the appeal to change the consumption *pattern*: If this is exclusively understood as a question of changing the *composition* of the consumption, the result will be other initiatives and policy measures than if one recognises the significance of reducing the *level* of consumption in some areas as well. Furthermore, the experiences from the BLS project illustrate a dimension linked to "level". On the one extreme there is an exclusive concentration on the near and individual-oriented hindrances, which can be seen in some of the Green families projects, whereas in other contexts all the attention is directed towards the superior and structurally conditioned hindrances. The municipality of Steigen may serve as a case in point of the latter, with its strong focus on the way the national fisheries policy and EU regulations control and limit the possibilities of the local community to develop in a sustainable direction. We are left with a strong impression that the current focus within environmental policy is on the role of the individual to influence the composition of the consumption. The challenge, consequently, lies in *extending* the perspective to include structural conditions and recognise the necessity of reducing the level of consumption in some areas.

#### *An "obstacle perspective" on environmental policy*

The World Commission report outlines two major approaches to environmental policy. The first approach is characterised as the "standard programme" – or an *effect-oriented* environmental policy – reflecting an attitude which puts the main emphasis on environmental effects. The second approach – a *cause-oriented* approach – focuses on the *causes* of these effects. The World Commission underlines the fact that the former approach has prevailed until now, whereas it is the latter which must be included in a sustainable development. A focus on hindrances represents a challenge for the political and administrative culture in Norwegian municipalities. This culture has a tradition for directing the attention "forwards", whereas the type of retrospection and reflection a focus on

hindrances presupposes, has a lower status. This was also the basis for a major national research and development project entitled "Municipal Eco-auditing". This project can briefly be described as developing and testing tools for result assessment, which also presupposes that any deviation between goal and result must be put right by means of so-called "corrective actions". This presupposes an assessment as to the cause of the identified hindrances. The question of cause, however, may be asked at many different levels. There is obviously a limitation that such assessments are carried out within the frameworks of a municipal environmental policy, and, for this reason, will naturally focus on what the municipality does and can do. The real causes of the environmental problems will frequently be interwoven and can hardly be solved by one part alone. This is an institutional and more fundamental problem that a municipality will find hard to deal with on its own. On the other hand, using eco-auditing might raise the question of hindrances and the causes of hindrances with a certain professional and political weight. If an "obstacle perspective" on environmental policy is considered important, and this may lead in the direction of a cause-oriented environmental policy, supporting the municipalities in implementing eco-auditing may be an important policy measure.

# 1 Bakgrunn og metode for Hindringsprosjektet

## 1.1 Innledning

I denne rapporten drøfter vi spørsmålet om hindringer i lokal og sentral virkemiddelbruk for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt, og hvordan man kan møte disse hindringene. Resultatene forsøker vi òg å relatere til det pågående arbeidet med å meisle ut Agenda 21-strategier i norske kommuner. Våre drøftinger er basert på erfaringer hentet fra prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn” (BLS-prosjektet) som har omfattet om lag 100 delprosjekter av ulik størrelse og karakter i syv prosjektkommuner siden sommeren 1996.

Prosjektet er metodisk krevende av flere grunner. Oppdraget forutsetter at vi skal relatere en gitt prosjektvirksomhet til et overordnet og lite operasjonalisert *normativt begrep* - ”bærekraftig produksjon og forbruk” - noe som har gjort det nødvendig for oss innledningsvis i prosjektet å drøfte og operasjonalisere begrepet til et nivå tilstrekkelig for våre analyser. Videre er fokuseringen på *hindringer* i *virkemiddelbruk* en relativt lite utviklet del av evaluerings- og implementeringsforskningen, noe som medfører at vi i noen grad har måttet foreta metodeutvikling innenfor prosjektet. Sist kommer at analyseobjektet - prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn - er en stor og omfattende materie, som forutsetter et omfattende opplegg for innsamling og systematisering av data.

Rapporten er delt inn i *fem hovedkapitler* og et omfattende *vedlegg*: Etter den innledende presentasjonen av forskningsdesign og metode for Hindringsprosjektet, presenterer vi i kapittel to kommunenes forståelse av bærekraftig produksjon og forbruk. I kapittel tre forsøker vi så å systematisere de identifiserte hindringene, og i kapittel fire drøfter vi på et allment og prinsipielt nivå hvordan hindringene kan møtes. I det siste kapittelet drøfter vi hvordan erfaringene fra Hindringsprosjektet kan knyttes til det videre arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk og Lokal Agenda 21 (LA21) i norske kommuner. I vedlegg gjennomgår vi den miljøpolitiske bakgrunnen for Hindringsprosjektet knyttet opp mot oppfølgingen av Verdenskommisjonens rapport og den delen av FNs handlingsplan for en bærekraftig utvikling (Agenda 21) som spesielt tar opp spørsmålet om produksjon og forbruk (kapittel 4).

## 1.2 Et miljøpolitisk bakteppe

Hindringsprosjektet er gjennomført som en del av BLS-prosjektet, som igjen er igangsatt innenfor en ganske bestemt miljøpolitisk sammenheng: Realiseringen av målet om en bærekraftig produksjon og forbruk og det internasjonale arbeidet med oppfølging av anbefalingene i Verdenskommisjonens rapport og Agenda 21. Hovedfokus er rettet mot kommunen, men med klare forbindelseslinjer ”nedover” og ”oppover” i systemet. Det er lagt stor vekt på at prosjektkommunene i sitt prosjektarbeid skal involvere innbyggerne lokalt og lokale interesser. Fokuseringen på hindringer i både lokal *og* sentral virkemiddelbruk gir legitimitet til også å rette oppmerksomheten ”oppover” i systemet. For å forstå Hindringsprosjektets mandat og vårt valg av metode for å gjennomføre oppdraget, er det derfor nødvendig først å gjøre noe rede for vår forståelse av den miljøpolitiske sammenhengen Hindringsprosjektet inngår i – og det er naturlig å gripe fatt i anbefalingene i kapittel 28 i Agenda 21 om å starte egne lokale Agenda 21-prosesser.

Den 9. til 11. februar 1998 var det samlet 700 deltakere fra 150 av landets kommuner til en landskonferanse om LA21. Samlingen, som ble noe av en ”happening”, vil ventelig for ettertiden framstå som startskuddet for LA21-arbeidet i norske kommuner; fem og et halvt år etter at Rio-erklæringen ble undertegnet og ett år etter at den opprinnelige ”fristen” for å starte arbeidet med LA21 var gått ut<sup>1</sup>. På møtet i Fredrikstad ble den såkalte Fredrikstaderklæringen vedtatt. Hovedbudskapet i erklæringen er at ”*nå må kommunene ta ansvar for å komme i gang med Lokal Agenda 21*”. Ved presentasjonen av erklæringen understreket ordføreren i Fredrikstad kommune, Svein Roald Hansen, et poeng som er viktig nettopp i sammenheng med Hindringsprosjektet<sup>2</sup>:

*”Målet er klart, vi må bringe utviklingen i et bærekraftig spor. Akkurat det er ikke oppe til debatt”.*

---

<sup>1</sup> Det første av fire mål i kapittel 28 i Agenda 21 lyder som følger (oversatt i Lafferty et al 1998, s. 53): ”*Innen 1996 bør de fleste lokale myndigheter i hvert land ha igangsatt en konsultasjonsprosess med sine befolkninger og oppnådd konsensus om en ‘Lokal Agenda 21’ for lokalsamfunnet*”.

<sup>2</sup> Gjengitt i Tidsskrift for Lokalt Miljøvern, 1/98:12. Utgitt av Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Miljøverndepartementet.

Uttalelsen illustrerer et viktig poeng som ligger bak logikken om å søke etter hindringer: Vi er enige om målet (i vårt tilfelle målet om en bærekraftig produksjon og forbruk); vi skal søke etter hindringer som oppstår ved iverksettingen av målet (derfor også fokus på søk etter hindringer i *virkemiddelbruk*). Gitt at man aksepterer bærekraftbegrepet som et normativt utgangspunkt for en diskusjon om forholdet mellom miljø og utvikling, argumenterer Lafferty og Langhelle (1995) for at det videre arbeidet bør forstås som et *styringsproblem*; i og for seg uavhengig av hvilken styringsmodell man velger, det være seg regelstyring, verdistyring, økonomistyring eller kombinasjoner av disse. Fokus på hindringer i nettopp virkemiddelbruk kan vi naturlig plassere inn i en slik sammenheng. Oppmerksomheten rettes mot forholdet mellom mål og virkemiddel, og i hvilken grad de valgte virkemidlene klarer å realisere målene. Som sluttord til boka "Bærekraftig utvikling" lanserer Lafferty og Langhelle et "program" som vektlegger utfordringene knyttet til forståelse av, oppslutning om og implementering av bærekraftmålet (Op. cit, s. 329):

*".. det (må) investeres vesentlig mer ressurser i en forbedring av prosedyrer for strategisk planlegging (med nye former for deltakelse og koordinering blant berørte parter), og nye indikatorer og evalueringsmodeller for en mer velfundert og fruktbar debatt".*

Dette utgangspunktet kan anklages for både å være naivt og forenklet. Lafferty og Langhelle peker på flere grunner til likevel å ta debatten om bærekraftig utvikling som styringsproblem alvorlig. Den internasjonale *politiske oppslutningen* om begrepet er i en historisk sammenheng stor, symbolisert ved at 177 nasjoner har undertegnet Rio-erklæringen og sluttet seg til FNs handlingsplan for en bærekraftig utvikling; Agenda 21. Det er ingen andre eksempler på en så omfattende internasjonal politisk oppslutning om et dokument som pretenderer å gi styringssignaler til nasjonale og lokale beslutningsdeltakere.

Kommunene har selv måttet arbeide fram en aksept innen FN-systemet for sin rolle i arbeidet med å realisere målet om en bærekraftig utvikling. Verdenskommisjonens rapport fra 1987 levnet kommunene liten plass, og det var først etter press fra representanter fra lokale myndigheter at kapittel 28 med oppfordring om å starte egne lokale Agenda 21-prosesser i det hele tatt kom med i Agenda 21-dokumentet (Tuxworth 1996). Sommeren 1997 oppsummerte FN

arbeidet med oppfølging av Agenda 21 under en egen spesialsesjon: "Rio + 5". En av konklusjonene fra spesialsesjonen var erkjennelsen av at det nettopp er på *lokalplanet* arbeidet med Agenda 21 har gjort størst framskritt, og at et viktig skritt videre må være å få til en påvirkning fra kommunene rettet mot staten (vår understreking)<sup>3</sup>:

*"The greatest impact of the local Agenda 21s process on local institutions has been in terms of the establishment of multisectoral planning bodies, the creation of community consultation processes, the formation of interdepartmental units for assessment and monitoring, and statutory developments that are linked with the goals of local Agenda 21s. That institutional preparation provides a strong basis for the next phase of local action on Agenda 21, such as replication at the national level".*

Sitatet illustrerer et viktig poeng ved hvordan vi skal forstå Agenda 21 og det som forventes av innsats lokalt: Det genuint nye som Agenda 21 bringer inn i den kommunale miljøvernpolitikken er et *internasjonalt miljøpolitisk regime*, til forskjell fra de tradisjonelle regimene der det først og fremst er staten og lokalsamfunnet som gir innspill til den kommunale miljøvernpolitikken. Det nye består i at lokalsamfunn forholder seg både til *globale miljøproblemer* og *globalt* - eller rettere sagt overnasjonalt - utformede miljøpolitiske *styringssignaler*.

### 1.3 Prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn

Høsten 1995 inviterte SFT et femtitalls norske kommuner til å søke om deltakelse i et pilotprosjekt med tittelen Bærekraftige lokalsamfunn (BLS). 26 kommuner svarte og syv fikk tilbud om å delta: Flora, Fredrikstad, Hurum, Kristiansand, Røros, Stavanger og Steigen. Prosjektet startet vinteren 1995/96 og skal avsluttes våren 1999. I invitasjonsbrevet og prosjektbeskrivelsen som lå til grunn for invitasjon av kommunene ble det fokusert på konkret handling og samvirke mellom lokale aktører med tanke på å få til en adferdsendring i bærekraftig retning. Det ble også lagt vekt på at det måtte være de lokale aktørene som selv skulle definere hva slags type adferdsendringer som var viktige og innholdet i begrepet bærekraftig utvikling.

---

<sup>3</sup> Kilde: "Earth Summit +5" vevadresse: <http://www.un.org/dpcsd/earthsummit>



Det er *tre nivåer* i BLS-prosjektet: Det er laget en nasjonal prosjektplan med overordnede mål og spesifiserte resultatmål. Videre er det laget kommunevise prosjektplaner med overordnede mål og resultatmål for det kommunale prosjektarbeidet. Kommunene har så valgt ut delprosjekt med egne delmål. Hver kommune har utpekt - og i noen tilfeller ansatt - en lokal prosjektleder.

Det *overordnede målet* med BLS-prosjektet er å konkretisere innholdet i begrepet bærekraftig produksjon og forbruk, og denne oppgaven er i utgangspunktet lagt til kommunene (SFT 1996, s. 6):

*” (Det overordnede formålet med BLS-prosjektet er) å gi begrepet bærekraftig produksjon og forbruk et konkret innhold”.*

SFT har i sin felles prosjektplan lagt opp til at kommunene skal angripe denne oppgaven ved først å gjennomføre en kartlegging og vurdering av såkalte *kritiske ressurser og miljøkvaliteter* lokalt. Det er forutsatt at kommunene så skal velge ut tema for sine delprosjekter på grunnlag denne kartleggingen og vurderingen. I prosjektplanen utdyper SFT hvordan de ser for seg at prosjektets overordnede mål om å konkretisere innholdet i begrepet bærekraftig produksjon og forbruk kan nås (Op. cit):

*”Prosjektet skal fokusere på hvordan ulike deler av kommunens produksjon og forbruk virker inn på miljø- og ressursituasjonen lokalt og globalt, og vise praktiske muligheter for å utvikle kommunen i en bærekraftig retning. Gjennom bred lokal medvirkning og dialog mellom lokale deltakere og sentrale myndigheter skal man identifisere hindringer og nødvendige tiltak og virkemidler på lokalt og sentralt nivå”.*

Sitatet viser den nære koplingen mellom prosjektets overordnede mål og fokus på hindringer. En vektlegging av hindringer i det videre arbeidet for en bærekraftig utvikling samsvarer med erfaringer man har gjort internasjonalt med oppfølgingen av Agenda 21. I juni 1997 vedtok den 19. spesialsesjonen av UN General Assembly on Sustainable Development et program for den videre implementeringen av Agenda 21, der det blant annet heter (gjengitt i ICLEI 1998, vår understreking):

*”The efforts of local authorities are making Agenda 21 and the pursuit of sustainable development a reality at the local level through the implementation of 'Local Agenda 21' and other sustainable development*

*programmes....Global targets could be established by the Commission on Sustainable Development to promote local Agenda 21 campaigns and to deal with obstacles to local Agenda 21 initiatives*

I prosjektplanen fra SFT gjengis en definisjon av bærekraftig forbruk som er hentet fra den første konferansen arrangert i forbindelse med FNs oppfølging av Agenda 21; den såkalte "Oslo I-konferansen" i 1994 med det norske Miljøverndepartementet som vertskap (SFT 1995, s. 5):

*"Forbruk av varer og tjenester som oppfyller grunnleggende behov og gir økt livskvalitet, ved at bruk av naturressurser, toksiske materialer, forurensningsutslipp og produksjon av avfall minimeres gjennom hele livssyklusen, slik at ikke fremtidige generasjoners behov settes på spill".*

I prosjektplanen gjøres det flere vesentlige presiseringer. SFT peker på at selv om definisjonen bare omtaler "forbruk", er det forutsatt at også *produksjonsleddet* skal inkluderes ut fra et livsløpsperspektiv på varer og tjenester. SFT peker videre på at bærekraftig produksjon og forbruk må forstås som nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å oppnå en bærekraftig utvikling. SFT viser til at "*...i tillegg er det nødvendig å løse spørsmål knyttet til bla fordeling og befolkningsvekst*"(Op. cit). Definisjonen over setter bare bærekraftbegrepet i relasjon til fordeling i *tid*; mellom nålevende og framtidige generasjoner. SFT inkluderer imidlertid et tilleggskriterium ved også å knytte bærekraftbegrepet til spørsmålet om fordeling i *rom*; mellom ulike deler av dagens generasjon (Op. cit, vår understreking):

*" Kravet om bærekraftig produksjon og forbruk rettes særlig mot de rike land. Produksjon og forbruk må på sikt ligge innenfor de økologiske og ressursmessige rammebetingelsene, og på et nivå som kan oppnås av alle, dvs. globalt".*

Konsekvensen av den siste presiseringen – at vi òg må etterstrebe en mer rettferdig fordeling innen dagens generasjon – er et særlig ansvar for oss som forbrukere i den rike del av verden. Dette poenget blir ytterligere presisert i neste setning, der det noe uklare begrepet "forbruksmønster" blir løst opp i et begrepspar (Op. cit, s. 5):

*"Både sammensetning og nivå av de rike landenes forbruk og produksjon må vurderes".*

Dette er en særlig viktig markering i forhold til den begrepsforståelsen som kommer til uttrykk innen FNs Kommissjon for bærekraftig utvikling (CSD) og oppfølgingen av Agenda 21. SFT har i denne sammenheng langt på vei tatt stilling til de mest kontroversielle spørsmålene knyttet til begrepet bærekraftig produksjon og forbruk som framstår som uavklart innen CSD-prosessen (jfr gjennomgangen i vedlegg).

Avslutningsvis i det innledende kapittelet i prosjektplanen knyttes BLS-prosjektet til LA21-arbeidet på følgende måte (Op. cit, s. 7):

*”Prosjektet ‘Bærekraftige lokalsamfunn’ inneholder i praksis de elementene som kjennetegner Lokal Agenda 21. I løpet av prosjektperioden vil det bli tatt opp til drøfting i hvilken grad begrepet Lokal Agenda 21 skal anvendes i dette prosjektet. I forbindelse med internasjonale kontakter kan dette være nyttig, da begrepet Lokal Agenda 21 begynner å bli innarbeidet internasjonalt”.*

Det er ført opp fem suksesskriterier for prosjektet, og Hindringsprosjektet knytter seg til kriterium nummer tre (SFT 1996, vår understreking):

- (1) Ha igangsatt flere tiltak som reduserer belastningen på de mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter, og som egner seg til gjennomføring i andre kommuner.*
- (2) Ha oppnådd varig samarbeid om bærekraftsspørsmål og -tiltak mellom ulike aktører i kommunen, for eksempel familier, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, offentlig virksomhet.*
- (3) Ha identifisert viktige hindringer i sentral og lokal virkemiddelbruk.*
- (4) Ha bidratt med løpende informasjon om erfaringer fra prosjektet til andre kommuner.*
- (5) Ha bidratt til økt kunnskapsnivå om sammenhengen mellom aktiviteter og miljøkvalitet og ressursbruk hos alle involverte aktører i prosjektet.*

Det at en prosjektkommune ”mislykkes” – i den forstand at kommunen møter hindringer som gjør at målet for et delprosjekt ikke blir realisert – er med andre ord sett på som et verdifullt resultat i seg selv. Dette er et utgangspunkt som skiller BLS-prosjektet fra tilsvarende nasjonale prosjekter på miljøvernområdet, der demonstrasjon av ”suksesshistorier” gjerne har vært det overordnede målet. Et

slikt utgangspunkt gir også viktige føringer for valg av metodisk tilnærming i Hindringsprosjektet.

#### 1.4 Valg av forskningsstrategi og metode i Hindringsprosjektet

Det *overordnede målet* for Hindringsprosjektet er todelt, og omfatter både kartlegging av hindringer og drøfting av hvordan disse kan møtes<sup>4</sup>:

- (I) Identifisere og drøfte viktige hindringer i arbeidet med å legge om til en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt, i forhold til de overordnede målsetningene slik de er formulert i de lokale prosjektplanene.
- (II) Skissere praktiske alternative løsninger og tiltak for å imøtegå hindringene identifisert i prosjektet.

Det framgår videre at det er hindringer i *sentral og lokal virkemiddelbruk* som skal vurderes.

Fra starten av ble det klart for oss at oppdraget om å identifisere, kartlegge og analysere hindringer var en stor utfordring, teoretisk såvel som empirisk. Oppdraget faller inn under begrepet “strategisk forskning”, som igjen kan betegnes som en ekstern mål-middel analyse. Oppgaven kan formuleres på følgende måte: Gitt at en bestemt virksomhet (SFT); har etablert (eller blitt pålagt) klare mål for endring (“bærekraftig produksjon og forbruk”); og videre har igangsatt bestemte tiltak for å realisere målet (BLS-prosjektet, med kommuneprojekter og delprosjekter som virkemiddel); som igjen forutsetter et samarbeid (med kommunene); om iverksetting av tiltaket (gjennom bruk av ulike virkemidler innenfor hvert delprosjekt); men der kommunene selvfølgelig møter diverse problemer og vanskeligheter underveis (hindringer); hvordan kan forskning bidra til både en klarere forståelse av hele prosessen og en bedre, mer effektiv, realisering av målet? Oppgaven krever både en analytisk klargjøring og en empirisk konstatering av hindringer, der begge oppgaver må gjennomføres interaktivt. Man kan ikke identifisere hindringer uten å relatere dem til prosjektets iboende logikk (det som implementeringsforskere kaller for en “adequate causal theory”); og man kan ikke rekonstruere programmets logikk

---

<sup>4</sup> Hentet fra vedlegg til kontrakten mellom Vestlandsforskning og SFT: “*Kravspesifikasjon vedrørende prosjektet’Hindringer for å oppnå et bærekraftig lokalsamfunn*”.

uten å vise til konkrete aktører, virkemidler og data<sup>5</sup>. For å fange opp de ulike leddene i den logiske ”kjeden” vi har skissert over, har vi splittet opp våre opprinnelige todelte overordnede problemstilling i seks *førende problemstillinger*<sup>6</sup>:

1. Hvordan forstå bærekraftig produksjon og forbruk ut fra Verdenskommisjonens rapport, Agenda 21 og oppfølgingsarbeidet i regi av FN?
2. Hvordan forstår kommunene bærekraftig produksjon og forbruk?
3. Hvilke delprosjekt har kommunene satt i gang, og hvordan gjenspeiler sammensetningen prosjektets mål og verdier?
4. Hvilke hindringer oppgir kommunene i arbeidet med å realisere målet om en bærekraftig produksjon og forbruk mer allment, og spesielt i forhold til realisering av målene i hvert enkelt delprosjekt?
5. Hvordan tolke (4) sett i lys av hvordan (3) og (2) forholder seg til (1)?
6. Hvordan kan man omgå hindringene i arbeidet for en bærekraftig produksjon og forbruk?

For å kunne foreta en forsvarlig evaluering av forholdet mellom de overordnede mål og verdier i prosjektet og sammensetningen av de kommunale “prosjektpakkene”, må vi velge metoder som gir oss innsikt i både bredde og dybde. Vi må på den ene siden få et så godt bilde som mulig av variasjonen blant de mange delprosjektene, samtidig som vi må grave dypere i hvordan prosjektene faktisk fungerer. En helhetlig og objektiv vurdering av sammensetningen i hver kommune forutsetter større innsikt enn det man får ved å lese

---

<sup>5</sup> En av de fremste forskere på dette område, Paul Sabatier (1986), har identifisert en såkalt “minimumsliste” av elementer som har vist seg å være til stede når offentlige beslutninger faktisk bidrar til konkrete målrettede endringer: (1) Clear and consistent goals; (2) An adequate theory of causality (inherent in the decision/policy); (3) Legal incentives which provide a high degree of compliance from both public officials and clients so as to avoid “veto points”; (4) Enthusiastic and competent “implementers” who apply their “irreplaceable insight and understanding” to the advantage of policy goals; (5) Support for the project from organised interest-groups and affected public officials; (6) Stable socio-economic and political conditions which do not undermine the original political support for the effort, or alter the underlying causal theory.

<sup>6</sup> Denne listen ble presentert for SFT og prosjektkommunene på en samling i Florø 6.-8. mai 1998, og er en forenkling av ni problemstillinger ført opp i den opprinnelige prosjektbeskrivelsen fra Vestlandsforskning og ProSus.

prosjektbeskrivelser og rapporter; samtidig som vi ikke hadde anledning til å foreta grundige analyser av samtlige delprosjekter. Vi har derfor - i tråd med anbefalingene i Yin (1984) - benyttet oss av mange og delvis overlappende *kilder for innsamling av data*. Vi har dermed også måttet benytte ulike teknikker for datainnsamling (se tabell under). På hovedprosjektnivå har vi hovedsakelig benyttet oss av tekstanalyse, supplert med ustrukturerte samtaler med prosjektledelsen i SFT. Vi har forsøkt å hente inn mest mulig likeartet informasjon om prosjektkommunene gjennom tekstanalyse og et semistrukturert gruppeintervju. På delprosjektnivå har vi hentet inn data gjennom strukturerte telefonintervju av så godt som alle delprosjektansvarlige, kombinert med en dybdestudie av et mindre utvalg delprosjekt.

De mest omfattende og viktigste formene for datainnsamling var bredde- og dybdeintervjuene. *Breddeintervjuene* ble gjort gjennom en telefonundersøkelse i perioden februar - mars 1998. Hensikten var å intervju samtlige prosjektansvarlige om grunnleggende forhold i deres respektive tiltak. Intervjuingen ble foretatt med utgangspunkt i et strukturert spørreskjema. Det ble på denne måten gjennomført om lag 60 av om lag 100 mulige intervjuer. Frafallet skyldes enten utilstrekkelig informasjon om delprosjekts status ved utgangspunktet (det vil si at delprosjektet enten ikke hadde kommet skikkelig igang, hadde blitt avsluttet, eller innlemmet i et annet tiltak); eller problemer i å oppnå kontakt med den oppsatte prosjektansvarlige. Spørreskjemaet som ble brukt til denne delen av undersøkelsen vedlegges som bilag.<sup>7</sup> Dataene fra undersøkelsen er brukt både kvantitativt og kvalitativt i analysen, og bruken av dataene er gjort nærmere rede for under presentasjonen av de samme dataene utover i rapporten.

I dialog med SFT – og på grunnlag av data fra telefonundersøkelsen – valgte vi så ut ni delprosjekt for nærmere datainnsamling gjennom oppsøkende *dybdeintervju*:

- Grønt kommunalt innkjøp i Flora

---

<sup>7</sup> Det må påpekes her at telefonundersøkelsen ikke var beregnet som en del av den opprinnelige prosjektplanen. Telefonundersøkelsen er gjennomført av ProSus, og mesteparten av arbeidet er gjennomført på ProSus' egen bekostning som en del av forskningsprogrammets mer generelle forskningsstrategi med hensyn til Lokal Agenda 21.

- Skoleprosjekt i Fredrikstad
- Fredrikstad Miljøforum i Fredrikstad
- Energiprojekt i Hurum
- Fyrtårnsbedrifter i Kristiansand
- Reiselivsprosjekt i Røros
- Grønn boligutbygging i Stavanger
- Miljøbygda Leines i Steigen
- Grønne Familier i fem kommuner

Kriteriene for valg av delprosjekt var i prioritert rekkefølge at delprosjektet, med utgangspunkt i data fra telefonintervjuet, (1) kunne vise til en rimelig høy hindringsrelevans; (2) at valg av tema i utgangspunktet kunne knyttes til realisering av målet om en bærekraftig produksjon og forbruk; (3) at delprosjektet ga inntrykk av å være godt integrert i den øvrige kommunale virksomheten; (4) at det var lagt vekt på medvirkning i gjennomføringen av delprosjektet; og (5) at delprosjektet ga inntrykk av å være ”robust”. Det siste kriteriet gjaldt som en begrunnelse for å bruke ytterligere ressurser på innsamling av data ut over det som alt var gjort gjennom telefonintervjuet.

I forbindelse med en prosjektsamling for prosjektkommunene i Florø 6.-8. mai 1998 ble det gjennomført et *gruppeintervju* av prosjektlederne i hver av prosjektkommunene (i alt 11 personer). I gruppeintervjuet ble det stilt tre hovedspørsmål:

- Er det noe som skiller dette prosjektarbeidet fra den form for miljøvernarbeid dere holdt på med tidligere og det andre kommuner driver med på miljøvernområdet? I tilfelle ja; hva er forskjellen?
- Hvilke råd ville du gi til andre kommuner som ønsker å starte arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk? Bør det være ulike modeller for ulike kommunetyper?
- Hvordan bør en samlet politikk for bærekraftig produksjon og forbruk legges opp? Hvordan få til spranget fra å sette temaet bærekraftig produksjon og forbruk på dagsorden til reelt å få til en mer bærekraftig produksjon og forbruk?

For en nærmere omtale av metodisk opplegg og en dokumentasjon av resultatene fra *dybde-* og *gruppeintervjuene* henviser vi til dokumentasjonsrapporten<sup>8</sup>. Før vi går videre vil vi kort beskrive *hvordan* vi har forsøkt å svare på hver av de seks førende problemstillingene<sup>9</sup>.

*1) Hvordan forstå bærekraftig produksjon og forbruk ut fra Verdenskommisjonens rapport, Agenda 21 og oppfølgingsarbeidet i regi av FN?*

Det er viktig å påpeke at idéen om “bærekraftig produksjon og forbruk” kun har betydning - i dette prosjektets sammenheng - innenfor rammen av Rio-konferansen og Rio-avtalene. FNs Kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) identifiserer seks typer tiltak som de forutsetter inngår i “*nasjonale strategier for å oppmuntre til endring av ikke-bærekraftige forbruksmønstre*” (sitert i Rasmussen 1997, s.108):

- oppmuntre til økt effektivisering av energi- og ressursforbruk
- minske produksjon av avfall
- hjelpe enkeltpersoner og husholdninger til å foreta miljøvennlige innkjøpsbeslutninger
- vise vei gjennom offentlige innkjøp
- overgang til miljøvennlig prissetting
- styrke verdier som støtter opp under bærekraftig forbruk

I tillegg til disse mer eller mindre tradisjonelle “miljøvennlige” anvisninger, vil vi også påpeke at debatten og oppfølgingen på dette området har blitt preget av minst to andre innfallsvinkler:

- Idéen om ”øko-effektivitet” eller “industriell økologi”, der næringsliv og bedrifter tar et utvidet ansvar for å innføre “økologisk bevissthet”, ikke bare i hele produksjons- eller tjenesteytingsprosessen, men også med hensyn til produktenes totale livssyklus.

---

<sup>8</sup> Aall, C., og Bjørnæs, T. (1998): *Hindringer for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt - eksempler fra syv forsøkskommuner i prosjektet ”Bærekraftige lokalsamfunn”*. VF-rapport 10/98.

<sup>9</sup> Vi vil gjerne påpeke her at prosjektets forskningsstrategi har blitt utviklet i nært samarbeid med både ledelsen av BLS-prosjektet i SFT og prosjektmedarbeidere fra de 7 utvalgte kommunene. Innspill og tilbakemeldinger fra begge hold har hatt stor betydning for prosjektets gjennomføring.



- Idéen om “økologisk rom” og “økologiske fotspor”, der land, bedrifter og forbrukere i Nord tar ansvar for de ikke-bærekraftige konsekvensene av deres produksjon og forbruk vis à vis land i Sør.

Med introduksjon av disse to temaene flytter man definitivt grensene for den lokale miljøvernpolitikken fra ”tradisjonelt” miljøvern til “bærekraftig produksjon og forbruk”. Det viktigste poenget i denne sammenhengen er likevel at tiltakene gjelder endring for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Eventuelle tiltak for å realisere endring i ønsket retning må dermed vurderes med hensyn til tre innbyrdes avhengige kriterier (etter Lafferty og Langhelle 1995)<sup>10</sup>:

- *økologisk bærekraft* med hensyn til naturens tålegrenser både lokalt og globalt
  - *generasjonsrettferdighet* med hensyn til de grunnleggende behov hos framtidige generasjoner
  - *global rettferdighet* med hensyn til grunnleggende behov og fattigdom
- Uten å gjøre mer ute av dette analytisk her, anser vi disse begrep, verdier og handlingsalternativer for å være de relevante normative og praktiske referansepunkter for vår analyse, jfr vedlegg for en mer utdypende drøfting av disse forhold.

## 2) Hvordan forstår kommunene bærekraftig produksjon og forbruk?

I hvilken grad kommunerepresentantene i prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn kan sies å ha kjennskap til referansepunktene gjengitt over, er ett av spørsmålene vi skal forsøke å gi svar på. Vi har tatt det for gitt at de fleste ideer, verdier og tiltak er kjent blant deltakerne i BLS-prosjektet. Kommunene har blitt utvalgt på basis av egen interesse i problemområdet (via søknad), og deretter “klarert” i tett dialog med SFT med hensyn til de overordnede mål SFT har hatt for igangsetting av BLS-prosjektet. Videre har det foregått en nokså intens “skolering” av prosjektkommunene i prosjektets problemstillinger og perspektiver via fellesmøter, og en meget målrettet formidling fra prosjektledelsen sentralt. Det som gjenstår å se er om disse antakelsene er korrekte, det vil si om den lokale prosjektledelsen deler de overordnede mål og verdier. Hva forstår de med

---

<sup>10</sup> Våre tre kriterier tilsvarende regjeringens tre perspektiver på bærekraftig utvikling presentert i Stortingsmelding 58 (1996-97) ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”; henholdsvis et økologisk perspektiv, et generasjonsperspektiv og et velferdsperspektiv.

“bærekraftig produksjon og forbruk”? Differensieres det klart mellom miljøvern og bærekraftig utvikling? Og hva slags “pakker” av tiltak og delprosjekter har kommunen satset på? Bærer tiltakene preg av nye mål, verdier og virkemidler? Eller ligger de trygt innenfor mer konvensjonelle rammer?

Vi ønsker også å konfrontere vår oppfatning av bærekraftig produksjon og forbruk med den miljøpolitiske forståelse som kommer til uttrykk i kommunens miljøvernpolitikk. I den grad kommunen har en skriftliggjort miljøvernpolitikk - for eksempel i form av en overordna miljøplan - vil dette normalt være produsert uavhengig av og før BLS-prosjektet. Vi vil derfor undersøke *om* kommunene har en skriftliggjort miljøvernpolitikk, og i tilfelle om kommunen på et overordnet og generelt nivå kan sies å fange opp viktige sider ved bærekraftig produksjon og forbruk til forskjell fra et ”tradisjonelt” natur- og miljøvernperspektiv.

Informasjonen som genereres av slike spørsmål er ikke bare interessant i seg selv, men bidrar til å fastsette rammen for den videre analyse og tolkning. Muligheten til å si noe fornuftig om både suksesser og hindringer avhenger i stor grad av meningskonteksten for tiltakene. Størrelsen på en hindring står i direkte forhold til ambisjonsnivået for prestasjonen, og forskjellen mellom tiltak for bedre miljøvern og tiltak for bærekraftig produksjon og forbruk kan være ganske betydningsfull.

3) *Hvilke delprosjekt har kommunene satt i gang, og hvordan gjenspeiler sammensetningen prosjektets mål og verdier?*

Det neste trinnet i vår analyse har vært å analysere hva prioritering av tema for de ulike kommunale delprosjektene kan si oss om hvordan prosjektkommunene i *praksis* har prøvd å konkretisere begrepet bærekraftig produksjon og forbruk. Skiller valg av tema seg for eksempel fra det vi vet om *innholdet* i den kommunale miljøvernpolitikken fra tidligere undersøkelser, blant annet de omfattende analysene som ble gjort i forbindelse med evalueringen av programmet – og senere reformen – Miljøvern i kommunene (MIK)? Særpreger utvalget av delprosjekter seg eventuelt på andre måter, for eksempel gjennom valg av *målgrupper*, hvem som har vært de sentrale *aktørene*, eller hvilke typer *prosesser* som er valgt?

4) Hvilke hindringer oppgir kommunene i arbeidet med å realisere målet om en bærekraftig produksjon og forbruk mer allment, og spesielt i forhold til realisering av målene i hvert enkelt delprosjekt?

Hindringsprosjektets overordnede problemstilling gir at kartlegging av hindringer i utgangspunktet er knyttet til bruk – eller forsøk på bruk – av virkemidler. I norsk sammenheng er det vanlig å reservere begrepet *virkemiddel* om de styringsverktøy som *myndighetene* kan benytte (NOU 1995:4). Vi vil likevel også ta med hindringer knyttet til innsats (”virkemidler”) – eller mangel på sådan – fra andre aktører enn kommunen, all den tid medvirkning fra lokale aktører har en så vidt sentral posisjon i BLS-prosjektet. Slik sett er vi nærmere den internasjonale forståelsen av begrepet ”virkemidler”, der man gjerne skiller mellom offentlig og privat virkemiddelbruk. Vårt utgangspunkt vil likevel være virkemiddelbruk relatert til kommunen, all den tid det er *kommunen* som er definert som hovedaktøren i BLS-prosjektet.

Begrepet *virkemiddel* blir her brukt om de styringsverktøy som myndighetene og bedrifter eller frivillige organisasjoner kan benytte direkte og indirekte for å påvirke menneskers handlemåte. Begrepet *tiltak* er en fellesbetegnelse for de handlinger som blir utløst av bruken av virkemidlene. I Norge er det vanlig å skille mellom administrative og økonomiske (offentlige) virkemidler (Op. cit). De *økonomiske* virkemidlene omfatter avgifter og erstatningsansvar, offentlige subsidier og innføring av ulike markedsmekanismer for indirekte å påvirke bedrifter og forbrukere slik at de selv velger den konkrete tilpasningsformen som er mest effektiv. Økonomiske virkemidler i norsk miljøvernpolitikk omfatter avgifter, gjenbruks- eller pantssystem, og tilskudd og subsidier. *Administrative* virkemidler er en fellesbetegnelse på alle andre virkemidler enn de økonomiske. *Juridiske* virkemidler er blant de viktigste administrative virkemidlene på miljøområdet og omfatter direkte reguleringer som gir regler om forbud og påbud, og ofte har form av lover eller forskrifter. *Planlegging* i medhold av lov, eller som en mer uforpliktende prosess, har også en sentral plass i norsk miljøvernpolitikk. Bindende *avtaler* mellom myndigheter og private aktører hører med blant de juridiske virkemidlene, og vil ventelig få en mer sentral rolle framover som virkemiddel for å redusere utslipp fra næringslivet. *Informasjon* og bruk av *fysiske tiltak* er to viktige kategorier av miljøpolitiske virkemidler som har vært brukt i norsk sammenheng.

I Hindringsprosjektet har vi lagt til grunn en *bred tolkning* av virkemidler igangsatt både innenfor og utenfor delprosjektets rammer: *Innenfor* delprosjektets rammer har vi tatt med et hvilket som helst tiltak som kan settes i en instrumentell rolle vis à vis delprosjektets mål. Vi har òg – i den grad det har foreligget informasjon – tatt med i våre analyser virkemidler igangsatt *utenfor* delprosjektet som har en klar innvirkning på realiseringen av delprosjektets mål<sup>11</sup>. I intervju med informanter fra prosjektet har vi brukt følgende inndeling som retningsgivende for identifisering av virkemidler (hentet fra spørreskjema gjengitt i vedlegg):

- økonomiske virkemidler
- juridiske virkemidler
- samarbeid
- normative virkemidler
- informasjon

Det ligger en stor utfordring i hvordan å forstå begrepet ”*hindring*”. Hva slags variasjon finner vi i hindringene, og hvordan kan denne variasjonen koples til de sidene ved sosial virkelighet som kan manipuleres for å oppnå endring? Hvordan tolke hindringer i lys av ulike forståelser av miljøproblematikken? Gitt at det ikke finnes noe ferdigutviklet faglig perspektiv på en hindringsanalyse, har vi måttet konstruere vår egen tilnærming. Det vi kunne konstatere fra allmenn samfunnsvitenskapelig forståelse var at hindringer ville preges av både særskilte og generelle egenskaper. Deres betydning er på den ene siden avhengig av de bestemte omgivelsene for prosjektets gjennomføring (prosjektets ”*handlingskontekst*”), samtidig som de preges av vanlige personlige og sosiale karakteristika. Det å forstå en hindring er med andre ord et spørsmål om å forstå et generelt fenomen (mangel på informasjon eller motivasjon hos aktørene) innenfor et bestemt meningssystem (for eksempel delprosjektet ”*Grønne Familier*” i kommune ”*X*”). Det å finne måter for å oppløse eller overvinne

---

<sup>11</sup> Vår avgrensning av virkemiddelkategorier sammenfaller med det Christensen (1996) betegner som en *funksjonell* inndeling av Miljøvernpolitikken. Dette er den mest omfattende av tre mulige avgrensninger, der Christensen skiller mellom: (1) En funksjonell inndeling; de politikkområder som påvirker miljøet. (2) En formålsorientert inndeling; de handlinger som er ment å påvirke samfunnet i den hensikt å forbedre miljøet eller forhindre miljøødeleggelser. (3) En institusjonell inndeling; den policy som blir bestemt og utført innenfor gitte deler av det politiske og administrative systemet.

hindringer krever videre en generell forståelse koplet til innsikt i bestemte målrettede tiltak.

For den empiriske kartleggingen av hindringer, har vi tatt utgangspunkt i prosjektets egne "intuitive" forståelse av begrepet: En "hindring" er noe som de prosjektansvarlige opplever som vanskelig eller problematisk i realisering av prosjektets mål<sup>12</sup>. Som et første skritt i retning av en mer systematisk forståelse, utviklet vi innledningsvis i prosjektet en enkel form for kategorisering av mulige hindringer i ulike "hindringsnivå":

- individuelle hindringer; knyttet til folks holdninger og adferd
- lokale hindringer; knyttet til lokale interessemotsetninger
- kommunale hindringer; knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk
- nasjonale hindringer; knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk
- globale hindringer; knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, GATT osv)

Logikken bak inndelingen er hovedsakelig deskriptiv, med utgangspunkt i BLS-prosjektets egen dokumentasjon og rapportering av hindringer. Inndelingen gir oss en enkel typologi for å kunne identifisere forskjellige typer hindringer på en mer eller mindre objektiv basis.

*5) Hvordan tolke de identifiserte hindringene sett i lys av kommunenes forståelse av bærekraftig produksjon og forbruk, og valg av tema for de ulike delprosjektene?*

Utgangspunktet for vår analyse er hindringer i forhold til målet om en bærekraftig produksjon og forbruk. Eksterne og mer eller mindre "objektive" hindringer er imidlertid bare en del av problemet. Målrettede handlinger må som før nevnt også konfrontere sine egne interne barrierer. En side ved slike barrierer er en innbyrdes avhengighet mellom mål, midler og hindringer. Dess mer ambisiøse delprosjektets mål, dess lavere tersklene for å møte hindringer. Vi må derfor differensiere mellom tiltak for bærekraftig produksjon og forbruk som har

---

<sup>12</sup> En slik forståelse kommer klart til uttrykk i "midtveisrapporten" sammenstilt av SFT på grunnlag av rapporter fra kommunene om egne erfaringer midtveis i BLS-prosjektet, blant annet om hvilke hindringer de har opplevd (SFT 1996).

til hensikt å overskride tunge systembevarende fenomener (*transformative* tiltak), og de som er vesentlig mer beskjedne i sine mål (*reformative* tiltak). Noen sider ved sosial virkelighet er tydeligvis lettere påvirket enn andre, slik at sannsynligheten for å møte barrierer øker proporsjonalt med både omfanget og “dybden” i prosjektets forventninger. En videre differensiering som kan være av betydning i denne sammenheng er om delprosjektet er “*konstruktivt*” eller “*dekonstruktivt*”. Er målet å bygge opp nye adferdsmønstre eller systemer; eller er hensikten hovedsakelig å få fjernet negative trekk? Mens en såpass sentral kritisk forsker som Ottar Brox (1995a) har tatt kraftig til orde for planleggingsstrategier som er *kun* dekonstruktive, har andre stått fast på betydningen av å fremme positive alternative løsninger (Stenseth og Hertzberg 1992, Dahle 1997). Måten man begriper idéen om hindringer på vil klart bli påvirket av slike perspektiver. Et tredje perspektiv som delvis overlapper med det forrige er om delprosjektene er *forebyggende* eller *reparerende*; altså om tiltaket er rettet mot å forebygge at miljøproblemer oppstår eller å rette opp eksisterende problemer og skader på miljøet. En forebyggende miljøvernpolitikk må søke etter årsaker til identifiserte miljøproblemer, og fordrer ofte en mer radikalt – eller for den del transformerende- anlagt miljøvernpolitikk.

#### 6) *Hvordan omgå hindringene i arbeidet for en bærekraftig produksjon og forbruk?*

Vi starter det nest siste kapittelet med mer utførlig å drøfte hvordan man kan forstå og systematisere hindringer, for dermed å gi en inngang til diskusjonen om hvordan de samme hindringene kan møtes. Dette gjenspeiler også den faktiske utviklingen i Hindringsprosjektet, ved at metodikk og forskningsdesign delvis har blitt til under veis. Utvikling av prosjektets metode framstår slik sett også som del av prosjektets resultat. Vi vil så gjennom noen utvalgte eksempler på et noe overordnet nivå drøfte hvordan man kan møte ulike kategorier hindringer innenfor ulike miljøtema. Vi vil velge ut noen av de identifiserte hindringer fra de ni kommunene vi har undersøkt i dybden. For en mer detaljert og systematisk gjennomgang av samtlige identifiserte hindringer og drøftinger av hvordan disse kan møtes, henviser vi til dokumentasjonsrapporten.

Avslutningsvis vil vi så komme tilbake til den drøftingen av begrepet bærekraftig produksjon og forbruk vi har gjort i kapittel 2, og den forståelsen av begrepet

som kommer til uttrykk i CSD-prosessen. Her vil vi på bakgrunn av erfaringene fra BLS-prosjektet peke på sentrale tema for en kommunal miljøvernpolitikk som ønsker å arbeide for en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt.

## 1.5 En dypere forståelse av hindringer og virkemiddelbruk

Kartlegging av hindringer i virkemiddelbruk faller innenfor rammene av den klassiske forståelsen av *implementeringsproblemet*, der vekten legges på to sentrale interne dimensjoner i all form for programvirksomhet: *mål og virkemidler*. Gitt at vi eksplisitt er bedt om å kaste lys over hindringer i virkemiddelbruk, har vi i første omgang forsøkt å analysere hindringer som et *tilpasningsproblem mellom utformingen av målet og valget av virkemidler*. Systematiseringen gjennomføres i to skritt, og første skritt er å analysere nærmere samspillet mellom de ulike målnivåene som er involvert i det konkrete delprosjektet. Det vi videre kan anta er at valget av virkemidler er *nivåbetinget*. Prosjektene sikter på endringer innenfor sine respektive virkningsfelter, enten på kommune- eller delprosjektnivå, og vi må regne med at kommunene har valgt virkemidler som kan være funksjonelle innenfor disse områder. Den formen for hindring vi kan belyse i denne sammenheng er graden av samsvar mellom mål og virkemiddel både innenfor og på tvers av de forskjellige handlingsnivåer.

### *Hindringer som også er av politisk og holdningsmessig karakter*

Hva slags *mål* som settes for de ulike delprosjektene vil avhenge av hva som på forhånd oppleves som politisk og på annen måte praktisk *mulig*. Viktige hindringer og begrensninger kan derfor spille inn allerede før mål - og senere virkemidler - blir formulert, og slik begrense både innhold og ambisjonsnivå i prosjektene. Valgforskeren Bernt Aardal oa. (Aardal 1993, Pettersen 1973) skiller mellom såkalte posisjons- og valensspørsmål. *Posisjonsspørsmål* er saker hvor den politiske uenigheten eksplisitt reflekterer ulike mål - for eksempel "ja" eller "nei" til abortloven, mens *valensspørsmål* er saker hvor man er enige om målet, men uenige om virkemiddelbruk. Aardal hevder at langt de fleste politiske stridsspørsmål i norsk politikk i dag er spørsmål der man finner enighet om målet (for eksempel et rent miljø, bedre helsevesen), men uenighet om virkemidler (for eksempel avgifter versus kvoter, privatisering av offentlig sektor versus styrking av offentlig sektor). Partiene konkurrerer først og fremst om å være den beste

”leverandøren” av goder det er enighet om. Aardal peker videre på at det langt på vei er enighet om målene for miljøvernpolitikken i Norge, og at uenigheten derfor primært gjelder spørsmålet om hvordan man skal følge opp målene - ikke om målene i seg selv. Mot dette kan anmerkes at det bak uenighet om virkemiddelbruk, kan skjule seg en reell og dypereliggende uenighet om mål. Det er etter vår mening trolig mer dekkende å hevde at debatten om virkemidler nettopp i miljøvernpolitikken i mange tilfeller reflekterer en reell uenighet om mål. Det ligger således en noe "naiv" føring i Hindringsprosjektets overordnede formål om å kartlegge hindringer i virkemiddelbruk som kan føre til at man ikke fanger opp mer grunnleggende *målkonflikter*.

Målet om en bærekraftig utvikling må forstås som et normativt begrep, og iverksetting av bærekraftmålet krever normativt funderte handlinger (Lafferty og Langhelle 1995). Amitai Etzioni er en planleggingsteoretiker som argumenterer for anvendelse av nettopp normative begreper i planleggings- og beslutningsprosesser. Fra den generelle miljødebatten kan vi registrere en stor oppmerksomhet mot virkemiddelbruk - noe også vårt prosjekt er en del av. Etzioni (1991) framhever at denne oppmerksomheten, gjennom en prosess som kalles *målundertrykking*, gjør at midlene i mange tilfeller overordnes målene. Etzioni peker på at normative verdier tjener som en sikkerhet mot en slik målundertrykking, blant annet ved å utelukke visse typer virkemidler, og han advarer mot å redusere oppfatning av politikk til bare å dreie seg om uenighet om virkemiddelbruk.

For også å fange opp målkonflikter som en mulig hindring - det vil si hindringer med ”særlig høy” konfliktgrad - har vi systematisert hindringer ut fra karakteristika ved mål og virkemiddelbruk. Inndelingen er basert på Thompsons (1980) drøfting av betingelser for når det kan synes meningsfullt å ta i bruk rasjonelle organisasjonsmodeller. Thompson benytter seg av distinksjonen klar/uklar. *Klare mål* har vi når det er politisk enighet om mål, og målene er presise og entydige. *Uklare mål* har vi når det enten er politisk uenighet om målene, eller når det er andre årsaker til at det ikke fins klart definerte mål. *Uklare virkemidler* har vi når det ikke fins kjente virkemidler, når det er faglig uenighet om virkningen av et gitt virkemiddel eller ved politisk uenighet om valg av type eller styrke på virkemidlene. I motsatt fall har vi en situasjon med *klare virkemidler*. På bakgrunn av inndelingen vist i tabellen under kan vi skille



mellom tre hovedkategorier av hindringer, som òg kan forstås som grader av konflikt. Det er imidlertid bare to av kategoriene som reelt kan sies å være en hindring, gitt at vi med betegnelsen ”hindring” ønsker å signalisere at det ligger en motstand av et visst omfang knyttet til virkemiddelbruk eller mål.

**Tabell 1** Hindringer delt inn etter kjennetegn ved virkemidler og mål

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	”Trivielle” hindringer	Hindringer knyttet til ”uklare” mål
	Uklare	Hindringer i virkemiddelbruk	

### *Trivielle hindringer*

Den første kategorien av hindringer har vi betegnet som ”trivielle” hindringer, eller egentlig ”problemer”. Det er i prinsippet enighet om mål, virkemidlene er kjent og det er enighet om virkemiddelbruk. Like fullt har det oppstått problemer. Det vanligste problemet er mangel på *informasjon*, eventuelt kombinert med *ressursmangel*. Mangel på informasjon kan arte seg på mange ulike måter. Det kan være strukturelt betinget i den forstand at informasjonssvikt skyldes svake eller manglende rutiner, uklare ansvarsforhold eller manglende dokumentasjon. Informasjonssvikten kan også være av mer tilfeldig karakter, for eksempel at nøkkelpersoner i forvaltningen har midlertidig permisjon. Mangel på ressurser representerer grenseoppgangen mot neste kategori av hindringer. Hvis ressursmangel er av midlertidig art, for eksempel at et tiltak må utsettes til neste års budsjett, mener vi det er riktig å klassifisere en slik hindring under overskriften ”triviell”. Hvis det imidlertid skylder seg reell faglig eller politisk uenighet om størrelsen på ressursinnsatsen i forhold til et gitt mål, er vi over i neste kategori hindringer.

### *Hindringer i virkemiddelbruk*

Hindringer knyttet til ”uklare” *virkemidler* kan dreie seg om flere ting. Det kan være at virkemidlene *ikke er kjent*, for eksempel manglende teknologi for å løse et gitt problem. Det kan videre dreie seg om *faglig uenighet* omkring virkningen av et gitt virkemiddel, for eksempel uenighet omkring effekten på forurensningsproblemene i Nordsjøen av å installere nitrogenrensing ved

kommunale avløpsanlegg langs Skagerrakkysten. En tredje mulighet er *politisk* eller på annen måte normativt basert *uenighet* om bruk av kjente virkemidler. Et typisk eksempel fra kommunal miljøvernpolitikk, er spørsmålet om bruk av grunnerverv ved ekspropriasjon. Det er gjerne stor politisk enighet om å sikre naturverdier, men motstand mot bruk av nettopp dette virkemiddelet. Uenighet om doseringen av virkemiddelet – altså hvor store ressurser som skal settes inn – er likevel det kanskje mest ”klassiske” eksempelet på denne typen hindring.

### *Hindringer knyttet til ”uklare” mål*

Hindringer knyttet til ”uklare” mål er i denne sammenhengen kategorien av hindringer med ”høyest” konfliktnivå. Selv om tabellen over gir grunnlag for å skille mellom de situasjonene der vi har ”klare” - respektive ”uklare” - virkemidler, har vi valgt å slå dette sammen til én gruppe. Vi får da klarere fram at det er to hovedkategorier av det som reelt sett kan betegnes som hindringer: Hindringer knyttet til uenighet om virkemiddelbruk og uenighet om mål. De tilfeller der ”uklare” mål skyldes ”slurv” i formulering av tilstrekkelig presise mål, mens det egentlig er enighet om målene, vil vi plassere i kategorien ”trivielle” hindringer. Det er bare når ”uklarhet” dreier seg om *målkonflikter* at vi har å gjøre med reelle hindringene knyttet til målformuleringer. Målkonflikter kan omfatte høyst ulike former for konflikter på ulike nivå: Med internasjonale føringer (for eksempel EØS-regelverk); med nasjonale føringer (for eksempel nasjonal avgiftspolitik på energi); med kommunale mål (for eksempel utbyggingsmål fastlagt i arealplanen); med lokale interesser (for eksempel lokal industri som ikke ønsker kritisk lys på egen miljøinnsats); og med individuelle ønsker (for eksempel ønske om fri bruk av privatbil).

### *Glidende overganger*

Det vil i mange tilfeller være en glidende overgang mellom de ulike kategoriene av hindringer vist i tabellen over, og ofte vil det være vanskelig å dra klare skillelinjer. Er for eksempel en hindring i virkemiddelbruk som knytter seg til påstått manglende teknologi, egentlig en ”triviell” hindring som skyldes manglende intern kompetanse? Hindringer som i første omgang framstår å være mangler på virkemidler, kan ved en nøyere gjennomgang viser seg å være en ”triviell” hindring knyttet til manglende informasjon fra sentralt hold om aktuelle

finansieringsordningen kombinert med dårlig oversikt lokalt. Det vil også være en glidende overgang mellom hindringer knyttet til ”uklare” virkemidler og ”uklare” mål. Spørsmålet om ”dårlig råd” er det kanskje vanligste eksempelet i så måte: man støtter målet men er ikke villig til å sette av tilstrekkelige ressurser. Skal dette forstås som at man ”egentlig” er uenig i målene, men ikke er villig til å ta den politiske belastningen ved å flagge en slik uenighet - eller er det faktisk slik at man *er* enig om målene, og hvis alle parter er tålmodige vil de nødvendige ressursene før eller siden bli stilt til disposisjon og tiltaket gjennomført? I det siste tilfellet er det kanskje til og med riktigere å definere situasjonen som en ”triviell” hindring, i klasse med problemet ”ting-tar-tid”.

## 2 Hvordan forstår prosjektkommunene bærekraftig produksjon og forbruk?

”Som du roper får du svar”....

Den nasjonale prosjektplanen legger opp til at prosjektkommunene først skal kartlegge kommunens forbruk og produksjon, og vurdere hvilke ressurser og miljøkvaliteter som anses mest kritiske. På grunnlag av disse vurderingene skal kommunene så velge ut områder og iverksette tiltak. Spørsmålet om *tematisk relevans* gjelder derfor på to nivå: På et *kommunalt* nivå har vi undersøkt hvilken forståelse av bærekraftig produksjon og forbruk som kommer til uttrykk i de kommunale prosjektplanene og annen form for prosjektdokumentasjon som gjelder det kommunale prosjektet sett under ett. Vi har òg vurdert om – og eventuelt hvordan – eksisterende kommunale miljøvernplaner problematiserer eller på noen måte kan sies å konkretisere en kommunal miljøvernpolitikk som spesielt retter seg inn mot bærekraftig produksjon og forbruk. På et *delprosjektnivå* har vi så tatt for oss den praksis som gjenspeiler seg i prosjektet. Vi har vurdert om det er rimelig å påstå at de gjennomførte delprosjektene er orientert mot bærekraftig produksjon og forbruk, eller om vi har å gjøre med ”tradisjonelt” natur- og miljøvernarbeid.

Hvordan skiller vi så mellom en miljøvernpolitikk orientert mot bærekraftig produksjon og forbruk og en ”annen” form for miljøvernpolitikk? Det overordnede målet med BLS-prosjektet er jo nettopp å gi dette begrepet et mer konkret innhold, og at det skal være opp til kommunene å komme med sine ulike svar på dette spørsmålet. På et overordnet nivå er det likevel grunnlag for å trekke fram noen føringer ut fra den forståelsen av bærekraftig produksjon og forbruk som kommer til uttrykk i SFTs nasjonale prosjektplan. Vi har i utgangspunktet benyttet følgende ”sjekkliste”; der vi har stilt spørsmålet om rimeligheten i å påstå at følgende *fem perspektiver* er representert – med følgende tre perspektiver som gjelder *bærekraftmålet* i sin alminnelighet:

- *økologisk* bærekraftperspektiv
- *velferdsperspektiv* (rettferdig fordeling innen dagens generasjoner)
- *generasjonsperspektiv* (rettferdig fordeling mellom generasjoner)

Og videre to perspektiver som gjelder *bærekraftig produksjon og forbruk* eksplisitt:

- *sammensetning* av sluttforbruket
- *nivå* på sluttforbruket

På et mer detaljert nivå har vi så sammenlignet kommunenes forsøk på å konkretisere bærekraftig produksjon og forbruk, blant annet gjennom identifiseringen av kritiske ressurser og miljøkvaliteter.

Spørsmålet om *kommunal relevans* gjelder om utvalget av delprosjekter gir grunnlag for generalisering ut over de tema og kommunale arbeidsområder som faktisk er valgt i hvert enkelt delprosjekt. Gitt at prosjektkommunene har valgt delprosjekter som hovedsakelig befinner seg innenfor utradisjonelle og lite utviklede kommunale arbeidsområder, kan erfaringene ha mindre relevans enn ved valg av delprosjekt også innenfor etablerte og kjente kommunale arbeidsområder.

I det videre vil vi bevege oss ”nedover” i materien, og starte med den eksisterende miljøvernpolitikken i kommunene, for så å gå inn i BLS-prosjektet og vurdere kommunenes prosjektplaner opp mot SFTs forståelse av begrepet bærekraftig produksjon og forbruk, videre via den oppfatningen prosjektdeltakerne i kommunene gir uttrykk for å ha av begrepet, for til slutt å gi et grovt bilde ut fra valg av tema for delprosjektene.

#### *Kommunale miljøvernplaner med spire til en ”ny” miljøvernpolitikk?*

I tabellen under har vi tatt med noe bakgrunnsinformasjon om kommunenes miljøvernarbeid uavhengig av deltakelsen i BLS-prosjektet. Ut fra erkjennelsen at deltakelse i større eksternt finansierte utviklingsprosjekt ofte har stor innvirkning på utforming av den lokale politikken, har vi tatt med en oversikt over deltakelse i større nasjonale utviklingsprosjekter på miljøområdet (herunder MIK-programmet). Vi har videre tatt med om kommunene har deltatt i MIK-ordningen etter at denne ble etablert i 1991, og om det er utarbeidet og godkjent noen form for miljøvernplan.

**Tabell 2** Formalisering av Miljøvernpolitikken i prosjektkommunene

Kommune	Større nasjonale miljøprosjekter	MIK-ordningen	Miljøvernplan
Flora	MIK-programmet	Siden 1988	nei
Fredrikstad	MIK-programmet, Miljørevisjonsprosjektet, Miljøbyprogrammet	Siden 1988	ja (miljøvernplan, integrert i kommuneplan)
Hurum	MIK-programmet, Buskerudprosjektet	Siden 1989	ja (miljøvernplan)
Kristiansand	MIK-programmet, Miljøpakkeordninga, Miljøbyprogrammet	Siden 1988	ja (miljøvernplan, klimaplan, integrert i kommuneplan)
Røros	MIK-programmet	Siden 1988	nei (utkast fra 1991)
Stavanger	MIK-programmet, Miljørevisjonsprosjektet	Siden 1988	ja (miljøvernplan, integrert i kommuneplan)
Steigen	Nei	Siden 1992 <sup>13</sup>	nei

Tabellen over viser at det er grunnlag for å skille mellom tre nivå av ”modenhet” eller ”MIK-styrke” i utviklingen av egen miljøvernpolitikk:

1. Storbykommunene Kristiansand, Stavanger og Fredrikstad rangerer på ”topp” med bred erfaring i prosjektdeltakelse og godt utviklede miljøpolitiske styringsprosesser og styringsdokumenter.
2. I en mellomgruppe finner vi Flora, Røros og Hurum som alle har deltatt i MIK-ordningen, men som i langt mindre grad har utviklet et formalisert styringssystem på miljøvernområdet. Flora har ikke laget en egen miljøvernplan, Røros har bare et utkast fra 1991 mens Hurum har en miljøvernplan i form av et miljø- og naturressursprogram.
3. ”Nederst” finner vi Steigen uten noen form for miljøvernplan, og en generelt svak erfaring med å lage kommunale plandokumenter.

De store ulikhetene i grad av skriftliggjort miljøvernpolitikk blant prosjektkommunene påvirker nødvendigvis muligheten for å vurdere innholdet i kommunenes overordnede miljøvernpolitikk. Det som likevel framstår som

---

<sup>13</sup> Siden de øremerkede MIK-midlene forsvant 31. desember 1996 har kommunen bare hatt miljøvernleder i halv stilling.

tydelig er at de kommunene som har et velutviklet styringssystem på miljøvernområdet langt på vei fanger opp våre overordnede ”sjekkpunkter” i sine plandokumenter. Dette gjelder Fredrikstad, Kristiansand og Stavanger. På enkelte områder har disse kommunene òg henvisninger til de antatt mest kontroversielle sidene ved vår tematikk; spørsmålet om en rettferdig fordeling innen dagens generasjon og om nødvendigheten av å redusere sluttforbruket på enkelte områder. De tre bykommunene har også sterke bånd mellom miljøvernplanen og BLS-prosjektet, der BLS-prosjektet blir omtalt i de vedtatte miljøvernplanene som en måte å realisere kommunens eksisterende miljøvernpolitikk. Vi fant likevel bare én kommune - Stavanger - som mer utdypende omtalte og problematiserte spørsmålet om forbruk. I miljøvernplanen påpeker kommunen at fokus på forbruk og miljø i en kommunal miljøpolitisk sammenheng har en tendens til å ende opp med en snever debatt om avfallshåndtering. Samtidig legger planen bare opp til en beskjeden utvidelse av temaet ved å fokusere på kommuneorganisasjonens forbruk; man lar altså spørsmålet om det øvrige samfunnets forbruk ligge. Kommunen tar likevel opp spørsmålet om reduksjon i forbruksvolum, og anvender dette perspektivet på energi, transport- og avfallssiden<sup>14</sup>.

De tre ”storbykommunene” har alle henvisninger til behovet for å redusere utslippene av klimagasser. Stavanger har vedtatt et mål om å stabilisere utslippene av CO<sub>2</sub>, og signaliserer i miljøvernplanen at kommunen vil lage en klimahandlingsplan. Tilsvarende henvisninger finner vi i miljøvernplanen for Fredrikstad. Kristiansand har som den første kommunen i Norge laget en klimahandlingsplan.

I den grad de øvrige kommunene har en skriftliggjort miljøvernpolitikk, er det i hovedsak det rendyrkede ”økologiske” bærekraftperspektivet som er representert - eller det vi tidligere har satt synonymt med et ”tradisjonelt” natur- og miljøvernperspektiv. I noen grad er det henvisninger til et generasjonsperspektiv,

---

<sup>14</sup> Under kapitlet Forbruk og gjenvinning står det blant annet (Stavanger kommune 1996, s. 29): ”Redusere mengden innsamlet avfall inkl. avfall til gjenvinning med min. 5% innen år 2000 og 10% innen år 2007 (basisår 1995)”. Under kapittel By- og stedsutvikling, tema Transport, står det blant annet (Op. cit, s. 47): ”Redusere energiforbruket til transport. Bilbruk pr person er mindre eller lik 1996. Totalt antall parkeringsplasser i sentrum er lik 1996. Redusert andel biltrafikk i sentrum”.

mens henvisninger til et velferdsperspektiv – altså spørsmålet om en rettferdig fordeling mellom fattige og rike land i dag - er så godt som fraværende. En konkret omtale av et rendyrket forbruksperspektiv er heller ikke mulig å oppspore – ut over det som er nevnt over om Stavanger kommune.

Samtidig er det i kommunene med en svakest utviklet og formalisert miljøvernpolitikk vi finner det mest uttalte forsøksperspektivet på deltakelse i BLS-prosjektet. Steigen har begynt arbeidet med å utforme kommunens første miljøvernplan (med betegnelsen LA21-plan) som en del av BLS-prosjektet, mens Røros i BLS-prosjektplanen oppgir at de vil søke å innarbeide BLS-prosjektmålene i den endelige versjonen av kommunens miljøvernplan. Flora har uttrykt tilsvarende ambisjoner, men har ennå ikke startet arbeidet med å lage en miljøvernplan.

#### *Et prosjekt som taler med ”én tunge”?*

Om vi sammenligner SFTs overordnede mål for BLS-prosjektet med det som framgår av de kommunale prosjektplanene, er det generelle bildet at *variasjonen er liten* - både mellom kommunene og mellom kommunene sett under ett og SFT. Dette er i og for seg forventet all den tid de kommunale prosjektplanene i stor grad har blitt til gjennom en tett dialog med SFT; særlig synes dette å gjelde for den innledende delen i prosjektplanene som beskriver bakgrunn og mål for kommunenes prosjektarbeid. En sammenligning mellom kommunenes søknad om prosjektdeltaking og det begrepsinnholdet vi kan utlede av SFTs forprosjekt (SFT 1995) ville ventelig gi et annerledes bilde med langt større variasjon. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til samtlige av søknadene fra kommunene, og har derfor ikke kunnet gjøre en slik sammenligning. Det tilsynelatende store samsvaret mellom SFT og kommunene som framgår av kommunenes prosjektplaner må derfor tolkes med forsiktighet.

Selv om de kommunale prosjektplanene i utgangspunktet er like, varerer det mellom kommunene hvilken miljøvernpolitisk sammenheng prosjektplanene inngår i. I de tre store ”bykommunene” er det tette koplinger mellom miljøvernplan og prosjektplan, og kommunens deltakelse i BLS-prosjektet framstår i stor grad som et virkemiddel for å *gjennomføre* en ”kjent” miljøvernpolitikk. I motsatt ende av skalaen finner vi Steigen, Røros og delvis



Flora med klare henvisninger til det å bruke BLS-prosjektet til å *utforme* kommunens overordnede miljøvernpolitikk. I prosjektplanen og informasjonsmaterieil laget av Røros kommune er det ført opp som et overordnet mål å innarbeide prosjektets målsettinger i kommunens miljø- og ressursprogram<sup>15</sup>. Flora har ikke laget en miljøvernplan. I budsjettet for 1998 og handlingsprogram og økonomiplan for perioden 1998-2001 framstår det nærmest som om BLS-prosjektet er det "eneste" som skjer av miljøvernarbeid i kommunen, og at man her ser for seg å utforme helt nye rammer for kommunens videre miljøvernarbeid. Forskjellen mellom den kommunale miljøvernpolitikken "før" og "etter" BLS-prosjektet er likevel kanskje best synlig i Steigen, der kommunen verken har en skriftlig del til kommuneplanen eller en miljøvernplan. Våre informanter i Steigen oppgir at det har vært en *stor* endring i holdninger lokalt fra det å se på miljøvern som nærmest synonymt med "anti-hvalfangst", til å kunne relatere bærekraftbegrepet på en positiv måte til egen virkelighetsoppfatning og egne erfaringer. Ønsket om å styrke lokal ressursutnytting - blant annet ved å "gjenopplive" tradisjonskunnskap - har stått sentralt, samtidig som kommunen forsøker å plassere egen virksomhet i en global miljøpolitisk sammenheng.

Den mangel på formalisert miljøvernpolitikk gjennom godkjente miljøvernplaner vi finner i både Røros, Flora og særlig Steigen, kan i denne sammenheng synes å utgjøre en *mulighet*, for nettopp å introdusere nye perspektiver i miljøvernpolitikken. Man er ikke "bundet opp" av eldre planer som er utarbeidet med et mer "tradisjonelt" miljøperspektiv til grunn.

*Kritiske ressurser og miljøkvaliteter – på vei til konkretisering av en egen kommunal "bærekraftig produksjon og forbrukstematikk"?*

I forkant av BLS-prosjektet gjennomførte SFT (1995) et forprosjekt der man blant annet hadde vurdert de mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter for

---

<sup>15</sup> De målene det vises til er: (1) Redusere utslipp av CO<sub>2</sub> med 10 prosent innen år 2000 for hele kommunen, og 20 prosent blant deltakerne i prosjektet. (2) Redusere forbruket av strøm med 7,5 prosent innen år 2000. (3) Redusere forbruket av varer med 5 prosent per produsert enhet innen år 2000. (4) Redusere mengden produsert avfall til fylling fra egen virksomhet med 25 prosent. (5) Gjenvinne minst 25 prosent av avfallet i Røros kommune innen år 2000. (6) Bruk av minst 90 prosent lokalt produserte materialer ved istandsetting av kulturminner.

dekking av grunnleggende behov. SFT endte opp med forslag til seks kritiske ressurser og miljøkvaliteter, der de tre første gjelder spørsmålet om dekking av grunnleggende behov i en *nasjonal* sammenheng, mens de tre siste gjelder *global* behovsdekning<sup>16</sup>:

- mangel på jordsmonn/produktiv jord
- mangel på ikke fornybar energi
- spredning av helse- og miljøfarlige stoffer
- vannforsyning
- biologisk mangfold/artsforvaltning
- klimaeffekten

I ”midtveisrapporten” framhever SFT (1997) klimaeffekt, spredning av helse- og miljøfarlige stoffer og trusler mot biologisk mangfold som de viktigste kritiske ressurser og miljøkvaliteter.

Vi finner henvisninger til kritiske ressurser og miljøkvaliteter i de kommunale prosjektplanene og enkelte av de kommunevise midtveisrapportene (se tabellen under). Prosjektkommunene har imidlertid i liten grad fulgt den ”prosjektlogikken” som det var lagt opp til i den nasjonale prosjektplanen, der kommunene først skulle gjennomføre en lokal kartlegging og vurdering av status samt identifisere det som lokalt ble vurdert å være de mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter. Kommunene har i stor utstrekning gått rett på valg av tema for delprosjektene i prosjektplanen uten å gå omveien om en systematisk innledende analyse. Det er i stor grad SFTs inndelinger av kritiske ressurser og miljøkvaliteter som går igjen, med bare noen få unntak på lokale tilpasninger (se tabellen under). Fra prosjektledelsen i SFT blir det opplyst om at dette har skjedd ut fra en felles forståelse om at mangel på formålstjenlige analyseverktøy gjorde en slik oppgave vanskelig for kommunene.

**Tabell 3** SFTs forslag til kritiske ressurser og miljøkvaliteter og prioritering av det samme i kommunale prosjektplaner og de kommunale ”midtveisrapportene”

SFTs forslag	Kommunenes forslag (i prioritert rekkefølge)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mangel på jordsmonn/produktiv jord</li> <li>• mangel på ikke fornybar energi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redusert energiforbruk og ENØK</li> <li>• Utslipp av klimagasser</li> </ul>

<sup>16</sup> I forprosjektrapporten bruker SFT betegnelsen ”kritiske ressurser og naturkvaliteter”.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• spredning av helse- og miljøfarlige stoffer</li> <li>• vannforsyning</li> <li>• biologisk mangfold/artsforvaltning</li> <li>• klimaeffekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biologisk mangfold</li> <li>• Utslipp av miljøgifter</li> <li>• Avfallsminimering og resirkulering</li> <li>• Redusert forbruksvolum generelt</li> <li>• Bærekraftig høsting av naturressurser</li> <li>• Redusert transportomfang</li> <li>• Utslipp innenfor naturens tålegrense</li> <li>• Mangel på produktiv jord</li> <li>• Utslipp av forsurende elementer</li> </ul>
---	---

Stavanger – og til en viss grad Røros - er de kommunene som presenterer de grundigste analysene av hva de selv vurderer å være kritiske ressurser og miljøkvaliteter. Samtidig går det fram at analysene i Stavanger kommune er gjort *uavhengig* av BLS-prosjektet<sup>17</sup>. I midtveisrapporten står det innledningsvis i rapporten fra Stavanger kommune (SFT 1997):

*”De mest kritiske ressurser for Stavanger har vi definert gjennom arbeidet med utkast til miljøplan i 1996 og en pågående retningsanalyse. I retningsanalysen har vi gruppert 13 ulike ’bærekrafttema’. Seks av disse er definert som kritiske ressurser”.*

Røros kommune er litt spesiell i denne sammenhengen ved at kommunens forslag til kritiske ressurser og miljøkvaliteter (kalt ”miljøutfordringer”) skiller seg noe ut fra de øvrige kommunenes – og dermed framstår som ”originale” og ”egenproduserte”. Videre skiller kommunen seg ut ved at den presenterer konkrete miljømål i prosjektplanen, og oppgir at disse målene vil bli forsøkt innarbeidet i kommunens Miljø- og ressursprogram<sup>18</sup>.

Selv om de kommunevise forslagene til kritiske ressurser og miljøkvaliteter kan synes noe ”tilfeldig” – de er som regel ført opp summarisk i prosjektplanene uten nærmere begrunnelse – gir forslagene likevel et innspill til rammene for en

<sup>17</sup> Forslag til bærekrafttema er utviklet innenfor Retningsanalyseprosjektet finansiert av KS-forskning (Aall 1998).

<sup>18</sup> Målene er som følger: (1) Redusere utslipp av CO<sub>2</sub> med 10 % innen år 2000 for hele kommunen, og 20 % blant deltakerne i prosjektet; (2) redusere forbruket av strøm med 7,5 % innen år 2000; (3) redusere forbruket av varer med 5 % per produsert enhet innen år 2000; (4) redusere mengden produsert avfall til fylling fra egen virksomhet med 25 %; (5) gjenvinne minst 25 % av avfallet i Røros kommune innen år 2000; og (6) bruk av minst 90 % lokalt produserte materialer ved istandsetting av kulturminner.

kommunal miljøvernpolitikk mer spesifikt rettet inn mot bærekraftig produksjon og forbruk. I avslutningskapittelet vil vi komme nærmere tilbake til dette og presentere vårt forslag til en slik tematikk, blant annet basert på den tematikken som Stavanger kommune refererte til i sin ”midtveisrapport”.

### *Hva viser praksis – ”ny” eller ”gammel” miljøvernpolitikk?*

Det synes å være en allmenn tilslutning blant våre informanter om at det *er* forskjeller mellom en ”tradisjonell” miljøvernpolitikk og en miljøvernpolitikk som søker å fange opp målet om bærekraftig produksjon og forbruk. Det var en klar bevissthet om ulikheter i *politisk innhold*, og at prosjektets fokus på bærekraftig produksjon og forbruk leder fram mot de tunge og kontroversielle miljøutfordringene knyttet til reduksjoner i forbruksnivå i vår rike del av verden. Uten at vi gikk inn med full tyngde i en akademisk begrepsorientert debatt, mener vi det er rimelig å påstå at våre informanter i hovedsak deler den oppfatningen av bærekraftig utvikling og bærekraftig produksjon og forbruk som vi antydte innledningsvis i dette kapittelet med våre fem ”sjekkpunkter”.

Disse oppfatningene gjenspeiler seg imidlertid ikke i samme grad i kommunenes valg av delprosjekter. En måte å fokusere dette siste spørsmålet på er å se hva kommuner tidligere har prioritert av miljøvernoppgaver. Flere av våre informanter viste til at arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk fordrer politisk vilje til å gå inn på nye arbeids- og ansvarsområder. I tabellen under har vi ført opp fordeling av delprosjektene på ulike tema. Tabellen gir imidlertid ikke et fullt ut dekkende bilde av hvilke miljøtema kommunene har arbeidet med, fordi mange delprosjekter berører flere tema. Delprosjektene vi har klassifisert som ”miljøvennlig drift” omhandler for eksempel en lang rekke mer konkrete miljøtema, som alternativ energi, avfallshåndtering, innkjøpspolitikk, endrede rutiner, teknologiske forbedringer i produksjonsprosessen osv. Delprosjektene er også av ulikt omfang. Det omfattende prosjektet Grønn boligutbygging i Stavanger – som dekker flere miljøtema – er for eksempel bare registrert som én enhet (under ”energiforbruk/-sparing”) på linje med mindre og tematisk mer avgrensede delprosjekt. Vi ser likevel at bildet har endret seg noe fra det som framgår av figuren over. Tabellen under viser at ”miljøvennlig drift” står for om lag halvparten av prosjektvirksomheten målt i andel delprosjekt med disse temaene. Enten rettet direkte *inn* mot kommuneorganisasjonen, eller som

informasjons- og holdningsskapende virksomhet rettet *ut* mot samarbeidende bedrifter, organisasjoner og - for å tøyne driftsbegrepet en smule, husholdninger. ”Nye” arbeidsområder som tidligere ikke har vært fokusert markert i MIK-perioden utgjør om lag en tredjedel av prosjektvirksomheten, fortsatt målt i andel av delprosjekt<sup>19</sup>. Videre kan vi legge merke til at viktige ”tradisjonelle” kommunale miljøtema som avfall, avløp og friluftsliv er så godt som fraværende i BLS-prosjektet, mens andre ”velkjente” former for lokalt orienterte tiltak som skole- og barnehageprosjekter, informasjonsvirksomhet og nærmiljøtiltak utgjør i overkant av 20 prosent av prosjektaktiviteten. Den formen for globalt orienterte tema (trafikk, energiforbruk/-sparing, og naturvern/biologisk mangfold) som kom ut med lav prioritet i MIK-evalueringen vist i figuren over, er i BLS-prosjektet tema for om lag 10 prosent av delprosjektene.

**Tabell 4** Fordeling mellom ulike kategorier av delprosjekt i BLS-prosjektet

Tema og rangering	Antall delprosjekt
1. "Miljøvennlig" drift av kommunen	20
2. "Miljøvennlig" drift av organisasjoner	11
3. "Miljøvennlig" drift av næringslivet	10
3. Husholdningsprosjekt	10
5. Skole-/barnehageprosjekt	8
5. Informasjon	8
7. Nærmiljøtiltak	6
7. Energiforbruk/-sparing	6
9. Trafikk	4
10. LA21-forum/-plan	3
10. "Miljøvennlig" handel	3
11. Naturvern/biologisk mangfold	2
11. Naturressursforvaltning	2
11. Miljøvernplanlegging	2
11. Avfallsprosjekt	2

Tre stikkord synes å beskrive de nye kommunale aktivitetsområdene BLS-prosjektet har aktivisert: ”Grønt kontor”, ”folkeopplysning”, ”positive” miljøtiltak og i noen grad ”energipolitikk”. Her er det interessant å sammenligne tilsvarende danske og svenske erfaringer, der man særlig i Danmark har arbeidet i

<sup>19</sup> Følgende tema er vurdert som ”nye”: "Miljøvennlig" drift av organisasjoner, "miljøvennlig" drift av næringslivet, husholdningsprosjekt, LA21-forum/-plan og "miljøvennlig" handel.

en årrekke etter et utvidet ”*Grønt kontorprinsipp*”. I Danmark var det nære samarbeidet med næringslivet en viktig motivasjon for den store satsingen på såkalt miljøeffektivisering i egen drift ut fra tankegangen at skal danske kommuner kunne gå inn og veilede bedrifter i omlegging til reinere teknologi, måtte man først ha fått til en tilsvarende endringsprosess innen egen organisasjon. Samtidig peker prosjektkommunene på at det er viktig å beholde oppmerksomheten om kommunenes oppgave innen samfunnsplanlegging; en rolle som ble sterkt vektlagt under MIK-reformen.

En gjennomgang av de kommunale delprosjektene og de utsagn som kommunen kom med under gruppeintervjuet viser en omfattende aktivitet som kan plasseres under en overskrift med solid tradisjon i norsk sammenheng: ”*folkeopplysning*”. Gjennom en kombinasjon av tilrettelegging for enkle praktiske tiltak (som ofte har en tendens til å ende opp med kompostering) og tematisk sett mer bredt anlagte informasjonsaktiviteter, søker man å endre holdninger hos ulike målgrupper: Husholdninger, næringsliv, menigheter, idrettslag, lærere, helsepersonell, kommunalt tilsatte osv.

Nært koplet til fokusering på folkeopplysning er det kommunene betegner som ”*positiv*” miljøinnsats. Ved hjelp av ofte begrensede økonomiske ressurser prøver kommunene å stimulere til såkalt positiv miljøinnsats: Det deles ut miljøsertifikat (i motsetning til ensidig å satse på pålegg), innbyggerne får sponset innkjøp av kompostbinger (heller enn bare å pålegge hjemmekompostering), renholdspersonale blir tilbudt kurs i nye vasketeknikker (heller enn bare å vedta en ny innkjøpsordning som forbyr bruk av kjemikalier) osv.

Flere kommuner har satt ”*energi*” i ulik forstand på dagsorden. I mange delprosjekter har det òg vært ønsket om å redusere energiforbruket som har stått i fokus, ikke bare skifte til alternative og mer miljøvennlige energiformer eller tradisjonell energiøkonomisering. Enkelte av kommunene har også koplet energi og transport, og slik rettet oppmerksomheten mot et av de mest kontroversielle spørsmål i norsk miljøvernpolitikk: spørsmålet om reduksjon av transportomfanget. Kun et fåtall delprosjekt omhandler spesifikt – og i hovedsak – klimapolitiske spørsmål.

Selv om ”praksis” med hensyn til prioritering av miljøtema i BLS-prosjektet - med enkelte viktige unntak - ikke skiller seg vesentlig fra det ”tradisjonelle” kommunale miljøvernarbeidet, gir BLS-prosjektet signaler om en ny og ”mykere” form for miljøvernpolitikk. Det nye består i en form for avbyråkratisering og av-institusjonalisering av det kommunale miljøvernarbeidet gjennom stor vekt på informasjon og holdningsskapende arbeid gjennom nye kanaler rettet direkte mot utvalgte målgrupper. Flere kommuner pekte på at de anser en slik endring som avgjørende i det videre arbeidet med LA21. Dette er i tilfelle en markert endring i forhold til den nokså massive satsingen - fra både Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund - på nettopp byråkratisering (i en positiv betydning av begrepet) og institusjonalisering av det lokale miljøvernarbeidet gjennom MIK-reformen. I så måte representerer en slik endring dreining i retning av en mer *kontinental modell* med mindre vekt på kommunens utadrettede rolle som samfunnsplanlegger, og mer vekt på en rolle som ”forbilde” og bruk av ”myke” virkemidler som informasjon og holdningsskapende arbeid. Gitt at en slik endring kommer i stedet for den tradisjonelle modellen, kan dette føre til en svekking av miljøvernarbeidet. Hvis dette derimot blir et *supplement* er det vår vurdering at den dreiningen som kommunene gir uttrykk for kan styrke det lokale miljøvernarbeidet.

Prosjektledelsen i kommunene erkjente at prosjektet så langt i hovedsak hadde dreid seg om ”snille” og lite kontroversielle saker. Det forbrukerrettede miljøvernet er et nytt temaområde i kommunal miljøvernpolitikk. Ventelig vil man oppleve det samme her som den første fasen i industriens miljøvernarbeid, med betegnelsen ”Picking the low hanging fruits”. I begynnelsen var det et stort potensiale av ”snille” prosjekter som både ga miljømessig og økonomisk gevinst for bedriften. Tilsvarende peker kommunene på at de fortsatt mener det er et potensiale i den ”snille” og ”positive” satsingen, men at man snart må rette oppmerksomheten mot de tyngre og mer kontroversielle sakene knyttet til blant annet transport og forbruksnivå. Flere av våre informanter peker på nødvendigheten av å få til det de betegnet som et ”*kvantesprang*”, og de uttrykker håp om at tiden snart er moden for å ta opp de kontroversielle sidene ved arbeidet for en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt. Det er interessant i denne sammenheng å se at flere av kommunene gir uttrykk for at det er skjedd en *modningsprosess* i kommunen i løpet av perioden BLS-prosjektet har pågått. Dette kan bidra til å muliggjøre prosjekter som ved BLS-prosjektets start ble

ansett for ikke gjennomførbare. Prosjektet ”Grønn boligutbygging” i Stavanger er eksempel på et slikt ”tungt” prosjekt som neppe ville fått oppslutning i prosjektperiodens start. Det var derfor opprinnelig ikke med i prosjektplanene, men ble lansert på et senere tidspunkt. Nå ligger prosjektet langt på vei an til å bli realisert til og med innenfor BLS-prosjektets tidsrammer.



## 3 Hindringer for en bærekraftig produksjon og forbruk i prosjektkommunene

### 3.1 Ulike perspektiver på hindringer

*Individuelle, lokale og kommunale hindringer mest vanlige*

I innledningen presenterte vi det vi betegnet som prosjektets egen intuitive forståelse av hindringer, som innebar en inndeling av hindringer i ulike nivå. I tabellen under har vi utdypet denne forståelsen noe ved å vise til mer konkret hvilke typer hindringer kommunene har knyttet til de ulike hindringsnivåene, og fordelingen av hindringer mellom de ulike nivåene<sup>20</sup>. Av tabellen går det fram at individuelle, lokale og kommunale hindringer er klart størst i omfang (om lag 3/4-deler av samlet antall registrerte hindringer).

**Tabell 5** Potensielle hindringer for gjennomføring av målrettede tiltak

Hindringsnivå	Type hindring
Individuelle egenskaper (28%)	Manglende kunnskap; manglende ferdigheter; negative verdier; negative holdninger; manglende motivasjon/insentiver
Lokalt (24%)	Negative virkninger fra interessekonflikter med: næringsliv; yrkesorganisasjoner; frivillige organisasjoner
Kommunalt (25%)	Negative virkninger fra eksisterende lokale systemer: politiske vedtak/reguleringer; politiske vedtak/allokeringer; økonomi og marked
Nasjonalt (16%)	Negative virkninger fra eksisterende nasjonale systemer: politiske vedtak/reguleringer; politiske vedtak/allokeringer; økonomi og marked
Globalt (7%)	Negative virkninger fra eksisterende globale systemer: internasjonale regimer/konvensjoner; globalisering av økonomi, teknologi kultur og samfunn

ICLEI har gjort en undersøkelse tilsvarende den vi har gjort, der de har brukt følgende kategorisering av hindringer (ICLEI 1998)<sup>21</sup>:

<sup>20</sup> Vi har data om hindringsnivå for om lag halvparten av 100 undersøkte delprosjekt.

<sup>21</sup> Rapporten er tilgjengelig på <http://www.iclei.org/csd6rept.htm>

- hindringer knyttet til privat marked forårsaket av markedsimperfeksjoner og eksternaliteter
- hindringer knyttet til offentlige markeder og finansielle forårsaket av offentlig påvirkning av priser og offentlig bruk av økonomiske ressurser
- hindringer knyttet til lover og reguleringer forårsaket av offentlige reguleringer
- juridiske hindringer forårsaket av hvordan delegering av offentlig myndighet skjer
- hindringer knyttet til knyttet til profesjons- og fagforeninger forårsaket av standarder og avtaleverk i arbeidslivet
- hindringer knyttet til utviklingshjelp forårsaket av praksis til internasjonale hjelpeorganisasjoner/-myndigheter

Felles for inndelingen brukt av ICLEI, og vår ”intuitive” inndeling i hindringsnivå, er at vi får liten informasjon om variasjon i ”alvorligheten” i hindringene, altså hvorvidt for eksempel en lokal hindring yter like mye ”motstand” som en global hindring.

#### *Nasjonale og internasjonale hindringer de mest alvorlige*

Våre informanter gir uttrykk for at kommunene generelt ønsker å utrette mer i arbeidet med å legge om til en bærekraftig produksjon og forbruk, og noe forenklet kan vi karakterisere holdningene som ble uttrykt som at ”kommunene tør, men får ikke lov”. På et overordnet nivå pekte kommunene på at internasjonaliseringen og de føringer som følger med det, kanskje er den alvorligste hindringen. Samtidig pekte de på at statlige rammebetingelser - uavhengig av EØS og andre former for internasjonalisering - også var en viktig hindring. Som konkret eksempel pekte flere kommuner på de statlige rammebetingelsene for å føre en alternativ energipolitikk. Hvis disse betingelsene ble endret mente flere av kommunene at det relativt raskt ville dukke opp mer bærekraftige energisystemer lokalt. Til tross for at vi kunne spore en viss ”motløshet”, var kommunene enige om at det òg er viktig å fokusere på de hindringer lokalt kommunen selv har mulighet til selv å påvirke; både innenfor kommuneorganisasjonen, blant lokale aktører og holdninger hos hver enkelt. Spesielt til det siste pekte mange kommuner på den store utfordringen som ligger i å endre folks holdninger til personbilbruk; en utfordring mange mente var særlig

vanskelig å møte. Inngrrodde holdninger i kommuneorganisasjonen ble også påpekt, og det ble hevdet at det er minst like vanskelig å endre holdninger hos kommuneadministrasjonen og de folkevalgte som hos folk flest.

Tabellen under viser en klar sammenheng mellom hindringsnivå og konfliktgrad; jo høyere nivå man møter hindringene på, jo mer konfliktfylte oppleves disse av kommunene. I om lag 70 prosent av de tilfellene der kommunene opplever hindringene som alvorlige målkonflikter, knyttes dette til nasjonalt eller internasjonalt nivå. Motsatt oppgir kommunene at 85 prosent av de ”trivielle” hindringene er individuelle eller lokale. Kommunale hindringer dreier seg i hovedsak (80 prosent) om uklarheter knyttet til virkemidler.

**Tabell 6** Fordeling av ulike kategorier av hindringer

Hindringsnivå	Konfliktgrad			Sum
	Lav	Middels	Høy	
Individuelt	20 %	5 %	3 %	28 %
Lokalt	16 %	4 %	4 %	24 %
Kommunalt	4 %	20 %	1 %	25 %
Nasjonalt	3 %	1 %	12 %	16 %
Globalt	0 %	3 %	4 %	7 %
Sum	43 %	33 %	24 %	100 %

Med grunnlag i det bildet som framgår av tabellen over kan vi skille mellom tre hovedgrupper av hindringer<sup>22</sup>:

1. ”Trivielle” hindringer på individuelt og lokalt nivå
2. Hindringer knyttet til virkemiddelbruk på kommunalt nivå, og
3. Hindringer knyttet til målkonflikter med utgangspunkt i nasjonale og internasjonale føringer.

Vi har i vårt prosjekt valgt å rette mest oppmerksomhet mot de to siste hovedgruppene av hindringer, som vi regner som de mest konfliktfylte

<sup>22</sup> Disse tre kategoriene omfatter om lag ¾-deler av delprosjektene, jfr tabellen over.

hindringene. I dette ligger ikke at vi mener hindringer vi har kategorisert som ”trivielle” ikke kan oppleves som alvorlige nok av de som møter dem i sitt arbeid; tvert imot. Vi har valgt å konsentrere oss om de mest konfliktfylte hindringer der ”løsningen” – det vil si forslag til hvordan omgå de samme hindringene –synes minst kjent. Det er ventelig her at våre innspill kan ha størst verdi.

### *Størst konflikt i distriktskommuner med en ”umoden” miljøpolitikk*

Vi har tidligere antydnet at de kommuner som har den mest utviklede miljøvernpolitikken uavhengig av BLS-prosjektet, i noen grad synes å bruke BLS-prosjektet for å iverksette en allerede ”kjent” miljøvernpolitikk. Det er derfor rimelig å forvente at de ”minst modne” kommunene – i betydningen de kommunene som i minst grad har fulgt opp mulighetene og føringene som har ligget i MIK-reformen til å institusjonalisere egen miljøvernpolitikk – er mest åpne for å prøve ut nye miljøtema; og dermed risikerer oftere å ”møte veggen” i form av alvorlige hindringer. Våre tall bekrefter i noen grad en slik antakelse. Hvis vi sammenligner ”MIK-styrke” med konfliktgrad ser vi at storbykommunene i mindre grad opplever alvorlige hindringer<sup>23</sup>. Det som ”forstyrrer” dette bildet er Stavanger og Flora. Nå skal vi være forsiktige med å dra for bastante konklusjoner ut fra disse tallene, men det kan være fristende å peke på at plasseringen av Stavanger kan forklares gjennom den relativt markerte bærekraft- og i noen grad forbruksorienteringen som alt ligger innebygget gjennom de overordnede målformuleringene i kommunens miljøvernplan. Gitt en slik orientering kan man anta at kommunen oftere vil støte på konflikter enn en kommune med en mer ”tradisjonelt” orientert miljøvernpolitikk. For Flora kan det være nærliggende å spekulere i årsakene til at kommunen – til tross for at kommunen har deltatt i MIK-arbeidet helt siden starten i 1988 – fortsatt ikke har utarbeidet en miljøvernplan. Én mulig årsak kan være at det har vært liten politisk vilje til å prioritere det overordnede miljøvernarbeidet, og at man derfor har kommet kort i å fokusere på de mer kontroversielle sidene ved miljøvernarbeidet (se tabellen på neste side).

---

<sup>23</sup> I tabellen har vi brukt andel med lav og høy konfliktgrad som sorteringskriterium; det vil si at kommuner med lav andel ”trivielle” hindringer og høy andel konfliktfylte hindringer rangerer øverst.

**Tabell 7** Sammenheng mellom MIK-styrke og konfliktgrad for hindringene

Rangering av kommunene	"MIK-styrke"	Konfliktgrad		
		Lav ("trivielle" hindringer)	Middels ("uklare" virkemidler)	Høy ("uklare" mål)
<u>Høyt samlet konfliktnivå:</u>				
1 Steigen	Lav	25 %	25 %	50 %
2 Røros	Middels	33 %	17 %	50 %
<u>Middels samlet konfliktnivå:</u>				
3 Stavanger	Høy	30 %	50 %	20 %
4 Hurum	Middels	60 %	20 %	20 %
<u>Lavt samlet konfliktnivå:</u>				
5 Kristiansand	Høy	67 %	17 %	17 %
6 Fredrikstad	Høy	62 %	38 %	0 %
7 Flora	Middels	75 %	25 %	0 %
Gjennomsnitt	-	54 %	30 %	16 %

### 3.2 Kan hindringene omgås?

Vår systematisering av hindringer kan brukes til å avlede noen *generelle strategier* for hvordan kommunen kan *møte hindringene*. Strategiene retter seg dels "innover" mot kommunen; det vil si i de tilfeller der kommunen selv har myndighet til å velge og gjennomføre virkemidler og der kommunen selv står fritt i å velge mål. I mange tilfeller har imidlertid kommunen begrenset myndighet, og strategiene må derfor rette seg "ut" mot ulike aktører lokalt (individer og husholdninger, næringslivet, frivillige organisasjoner oa), nasjonalt (i første rekke staten) og internasjonalt (EU, FN, GATT).

**Tabell 8** Generelle strategier for å møte ulike kategorier av hindringer

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	<u>”Trivielle” hindringer</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• styrke kompetansen</li> <li>• øke tilgangen på ressurser</li> <li>• avklare målformuleringer, rutiner og prosedyrer</li> </ul>	<u>Hindringer knyttet til uklare mål</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• intern målavklaring</li> <li>• påvirke overordna myndigheter</li> <li>• holdningsskapende arbeid</li> <li>• påvirke næringsliv, organisasjoner og andre aktuelle aktører</li> </ul>
	Uklare	<u>Hindringer knyttet til uklare virkemidler</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politisk avklaring om virkemiddelbruk</li> <li>• faglig avklaring om virkemiddelbruk</li> </ul>	

*Strategier for å møte ”trivielle” hindringer*

Løsning av trivielle hindringer er i utgangspunktet overkommelig. Vi har tidligere pekt på at manglende informasjon i ulike former er en vesentlig årsak til denne typen hindringer. Internt i kommuneorganisasjonen vil etablering eller presisering av rutiner, prosedyrer og ansvarsfordeling i mange tilfeller løse denne typen problemer. Økt vektlegging av dokumentasjon kan også bedre på denne typen problemer. Som vi har sett av våre tall synes imidlertid de trivielle hindringene først og fremst å være lokale og individuelle. Manglende oppslutning lokalt og fra husholdninger, og manglende dialog mellom lokalsamfunn og kommuneorganisasjon synes å være en gjenganger. I overgangen mellom ”trivielle” og virkemiddelorienterte hindringer, finner vi tiltak for å øke tilgangen på ressurser. Sett fra et kommunalt ståsted vil dette først og fremst dreie seg om tilgang til *eksterne* ressurser, i den forstand at dette sjelden vil utfordre spørsmålet om ”uklare” virkemidler. Det at en kommune mangler midler, og at dette reduseres til spørsmålet om ”hvis vi får eksterne midler skal vi saktens gjøre jobben”, vil i denne sammenhengen falle inn under overskriften ”trivielle” hindringer – med en i og for seg triviell løsning.

*Strategier for å møte virkemiddelrelaterte hindringer*

Uklare virkemidler er i vårt prosjekt i stor grad knyttet til interne utfordringer i kommunen. Ofte er det imidlertid tale om grensetilfeller opp mot neste kategori

av hindringer: uenighet om mål. I mange tilfeller vil intern omprioritering og tilgjengelige ressurser og bedre planlegging av virkemiddelbruk og iverksetting ventelig kunne bidra til å møte denne typen hindringer. Det dreier seg i mange tilfeller om manglende interne ressurser og usikkerhet omkring hvilke virkemidler som er effektive.

### *Strategier for å møte hindringer knyttet til ”uklare” mål*

Strategier for å møte hindringer knyttet til ”uklare” mål vil i hovedsak være politiske løsninger, i den forstand at det forutsettes politiske avklaringer på et eller flere nivå. For de tilfellene der denne typen hindringer er knyttet til individer må løsningen også knyttes til endringer av holdninger. Som det går fram av våre tall kan det synes som om de sterkeste målkonfliktene går mellom stat og kommune, der staten framstår som ”flaskehalsen” i systemet. Hvorvidt dette er reelt er det vanskelig å si noe sikkert om. Det er en allmenn erkjennelse at kommuner ofte finner det betimelig å skyldes på staten når det oppstår problemer, enten problemet blir definert som manglende statlige overføringer eller at statlige bestemmelser hindrer kommunene i å gjennomføre sine gode forsetter. Det er likevel interessant å registrere at kommunene på et generelt nivå ut fra våre tall framstår som mer miljøpolitisk ambisiøse enn staten; noe som i tilfelle står i kontrast til funn fra tidligere evalueringer av forsøksordningen med miljøvern i kommunene (se for eksempel Hovik og Johnsen 1994).

### *”Trivielle” hindringer som står i veien for å oppdage de ”virkelige” hindringene...*

Det våre undersøkelser *ikke* kan si oss noe generelt om, er hvorvidt en omgåelse av identifiserte hindringene bare vil lede inn i tyngre og mer alvorlige hindringer. Hva skjer hvis man lokalt overvinner den tilsynelatende trivielle hindringen det er å få folk til å sette av nok tid til å delta i Grønne Familier og andre ”miljøprosjekt”? Erfaringer fra det å trekke befolkningen inn i kommunal planlegging viser at kommunen da lett blir stilt overfor krav man ikke klarer å innfri. Tilsvarende kan man spekulere over hva som ville skjedd hvis staten økte energiprisen. Ville kommunene virkelig støtte en slik politikk – slik man kan få inntrykk av i dette prosjektet – og ville dette i tilfelle utløse alle de alternative energiprojektene og den omleggingen fra privat til kollektivtransport som

kommunene etter sigende ønsker? Det er rimelig å forvente at innenfor et såpass krevende politikkområde som bærekraftig produksjon og forbruk, vil man ofte erfare å ”gå seg fast”. Etter først å ha omgått de synlige og ”trivielle” hindringene, vil man i mange tilfeller risikere stadig å avdekke nye og mer alvorlige hindringer inntil man til slutt møter en hindring som ikke lar seg omgå uten store samfunnsendringer. Hindringer som står i veien for miljøvennlig transport kan være et eksempel. Man kan begynne med teknologiske tiltak på kjøretøy, fortsette med positive økonomiske tiltak som å støtte kollektivtransport, videre til negative økonomiske tiltak i form av bensinavgifter o.l, for så å gå over til fysiske tiltak i form av arealplanlegging eller bilfrie soner. Til slutt kan man ende opp med erkjennelsen at den eneste måten å reelt sett løse problemet med transport og miljø er ved å redusere omfanget av fly- og personbiltransport dramatisk, noe som igjen er vanskelig å tenke seg uten en stor omlegging av samfunnet slik vi kjenner det i dag (Høyer 1997). Fokus på hindringer kan derfor være et tveegget sverd i den praktiske miljøpolitikken. På den ene siden kan det være fruktbart å få fram det som på kort sikt framstår som en hindring. Samtidig kan neste skritt i form av å lete etter måter å omgå hindringer, på sikt lede den enkelte aktør inn i en avmaktsfølelse.



## 4 Eksempler på hindringer og hvordan de kan møtes

### 4.1 Et samlet bilde

I det videre har vi omtalt nærmere eksempler på hindringer innefor hver av våre ulike hindringskategorier<sup>24</sup> (jfr tabellen under). Vi har forsøkt å finne fram til de delprosjekt som i størst grad kan koples til én eller flere av de *kritiske ressenser og miljøkvaliteter* omtalt i SFTs forprosjektrapport. Dette er også en inndeling som flere av prosjektkommunene har vist til i sine prosjektplaner. Som det vil framgå av omtalen under har vi flere eksempler som gjelder energi (og delvis transport), mens andre eksempler vanskeligere lar seg klassifisere.

**Tabell 9** Hindringer som er nærmere omtalt i rapporten

Hindringsnivå	Konfliktgrad		
	Trivielle hindringer	Uklare virkemidler	Målkonflikter
Individuelle hindringer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglende kunnskap om alternative energisystemer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svak rekruttering til fiskeryrket</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskelig å endre holdninger til klær og bilkjøring</li> </ul>
Lokale hindringer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglende mediainteresse for miljøvern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uenighet om viktigheten av å satse på miljøsertifisering</li> <li>• Uenighet om hva partnerskap i LA21-arbeidet innebærer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motstand mot å fjerne private parkeringsplasser</li> </ul>
Kommunale hindringer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglende kunnskap om alternativ energi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglende kommunal energi- og klimapolitikk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jordvern eller sentrumsnær boligbygging</li> </ul>
Nasjonale og globale hindringer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hindrer EØS-reglene prioritering av lokale leverandører?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringsmiddeltilsynets krav til matvarebransjen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lave priser på strøm og olje</li> <li>• EØS hindrer lokal omsetning av lokale fiskeprodukter</li> </ul>

<sup>24</sup> For en mer utdypende presentasjon av disse eksemplene viser vi til prosjektets andre sluttrapport.

## 4.2 Individuelle hindringer

I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å vurdere om en hindring er knyttet til individnivå eller et annet nivå. I Grønne familier-prosjektet i Røros var redusert bilbruk noe av det man ønsket å oppnå hos de enkelte familiene. Dette målet har det imidlertid vært vanskelig å nå. Kommunen peker på at en viktig potensiell hindring både for informasjonstiltak og mer direkte reguleringer er mangel på alternativer til bilbruk. Dette er et eksempel som viser at det kan være vanskelig å skille mellom hva som skyldes individuelle holdninger og hva som skyldes mangel på innsats fra det offentlige.

*”Trivielle” hindringer: Manglende kunnskap om alternative energisystemer*

”Trivielle” hindringer vil i denne sammenhengen si hindringer som man med rimelighet bør kunne forvente at innbyggerne lokalt selv kan overskride uten alt for stor innsats. Typiske eksempler på slike hindringer er manglende tid og/eller kunnskapsgrunnlag til å delta i prosjektaktivitetene. Vårt eksempel er hentet fra Grønn boligutbygging i Stavanger, der kommunen planlegger et større boligfelt basert på vannbåren varme og bruk av felles varmepumpe med sjøvann som energikilde. Kommunen frykter at manglende kunnskap hos boligsøkere om varmepumpe og vannbåren varme vil kunne bli en hindring, ved at potensielle kjøpere ikke vil akseptere eller forstå nytten av å betale en merpris i forhold til boliger med konvensjonelle energisystemer. Manglende kunnskap hos publikum bør kunne løses gjennom målrettede informasjonstiltak og etablering av ulike former for dialog mellom kommunen og boligsøkere, kombinert eventuelt med et opplærings- og oppfølgingsprogram om de valgte energisystemene for henholdsvis potensielle og faktiske boligkjøpere.

*”Uklare” virkemidler: svak rekruttering til fiskeryrket*

”Uklare virkemidler” vil i denne sammenhengen innebære at innbyggerne lokalt av ulike grunner er uenig i måten kommunen ønsker å følge opp et mål det er allmenn tilslutning om. Vi har plukket ut et eksempel fra Steigen kommune, der manglende rekruttering til fiskeryrket oppleves av kommunen som en hindring i forhold til målet om å opprettholde og videreutvikle lokal råstoffutnytting. Ønske om å velge nettopp fiskeryrket anses i denne sammenheng som et ”virkemiddel”

for individets mål om å skaffe seg et levebrød. Man opplever fra prosjektets side at fiskeryrkets status er alt for lav i kommunen, og at det er behov for å endre oppfatningen til at fiske er et "ordentlig" yrke. Man fremhever at det virker som selvbildet er dårlig hos fiskerne som yrkesgruppe - selv om det viser seg når de blir spurt at de selv både trives i jobben og tjener godt. Likevel formidles et negativt selvbilde til de yngre, noe som dermed blir et hinder for rekruttering.

*"Uklare" mål: Vanskelig å påvirke holdninger på områdene klesvaner og bilkjøring*

Individuelle holdninger som står i motsetning målet om et mer bærekraftig lokalsamfunn, har vi valgt å behandle under målkonflikter. Vi har valgt et eksempel fra Fredrikstad kommune og arbeidet med å påvirke elevers holdninger til forbruk. I en spørreundersøkelse utført av Pedagogisk senter på bakgrunn av et gjennomført undervisningsopplegg for 9.-klassinger, ble det påvist manglende vilje blant ungdom til å forandre holdninger og vaner når det gjelder innkjøp av klær og bilkjøring. For andre områder - som for eksempel holdninger til innetemperatur - var det påvist effekter av undervisningsopplegget; i form av endrede holdninger - eventuelt òg kombinert med endrede handlinger.

Vanskeligheter med å endre *klesvaner* hos ungdom overrasker vel knapt noen. Kanskje er det ingen enkelt gruppe som utsettes for et mer massivt mote- og kjøpepress enn nettopp denne gruppa når det gjelder klær. En trøst kan være at en sammenligning av energiforbruk fordelt på ulike vare- og tjenesteslag antyder at denne forbrukskategorien ikke er blant de viktigste. Av 10 definerte vare- og tjenesteslag utgjør kategorien *klær og sko* det nest laveste forbruket med 2,5 prosent av samla energiforbruk. Helsepleie rangerer lavest med 1 prosent, mens transport (25 prosent) og oppvarming og belysning (27,5 prosent) rangerer på topp (Hille 1995). I perioden 1991-94 gikk til og med forbruket av klær og sko *ned* med 3,5 prosent målt i faste priser; for øvrig den forbrukskategorien med størst nedgang i perioden.

Mer bekymringsfull er imidlertid kategorien *eie og bruk av bil*. I samme periode - 1991 til 1994 - økte kategorien kjøp og bruk av eget transportmiddel mest av samtlige kategorier med 25,4 prosent. I samlet energiforbruk og utslipp utgjør personbiltransport det største problemet av de forbrukskategorier den refererte

undersøkelsen over opererer med. Tall tyder òg på at bilkulturen står særlig sterkt blant ungdom, og at det er en klar variasjon mellom ”by” og ”land”. Våre informanter oppgir at etter kommunesammenslåingen er det mulig å spore forskjeller innen kommunen; med større interesse for bilkjøring blant ungdom som bor i utkanten av kommunen enn i sentrumsområdene. Tall for drepte og skadde i trafikken understreker de tragiske konsekvensene i disse forskjellene. Antall drepte og skadde i trafikken i aldersgruppen 15-19 år er om lag tre ganger så høyt som for resten av Norges befolkning. I spredtbygde strøk er forskjellen enda større med opp mot 4,4 ungdommer skadd eller drept sammenlignet med den øvrige befolkningen i det samme området, mens tilsvarende tall for Oslo og Akershus er 1,8-2,3 (Høyer 1995). Tall fra begynnelsen av 1990-tallet antyder at ungdom i spredtbygde strøk bruker opp til seks ganger så mye penger som ungdom i større byer på bilkjøring og bilhold, mens forbruk til andre formål er relativt likt (Øia 1994)<sup>25</sup>. Tall for Sogn og Fjordane viser at om lag halvparten av gutter i aldersgruppen 17-19 år har bilkjøring som sin viktigste fritidsbeskjeftigelse (Kalstad 1987).

### 4.3 Lokale hindringer

Lokale hindringer omfatter hindringer som kan knyttes til lokale aktører og lokale interessekonflikter, men som ikke i første rekke er kommunale.

*”Trivielle” hindringer: Når media mister interessen for miljøvernarbeidet...*

Manglende oppslutning fra bedrifter, organisasjoner eller andre lokale interesser utenom kommuneorganisasjonen om avtalte delprosjekter er den vanligste formen for triviell lokal hindring. Det kan være mange grunner til dette; manglende tid, utskifting av nøkkelpersoner og dalende interesse er vanlige eksempler. Det såkalte Fyrtårnsprosjektet i Kristiansand viser at interessen fra media kan være en viktig drivkraft i enkelte tilfeller - kanskje særlig når man arbeider med næringslivet. Media har langt på vei vært avgjørende for hvorvidt

<sup>25</sup> Ungdoms forbruk i forhold til bosted regnet i kroner per måned til formålet ”motor” (Øia 1994):

Større by	Mindre by	Tettsted	Bygd
84 kr	293 kr	275 kr	507 kr

man har klart å skape blest om prosjektet, og dermed oppnå målsettingen om å spre konseptet til stadig nye bedrifter. Man har i Kristiansand opplevd en fallende interesse fra media etter hvert som antallet sertifiserte bedrifter øker. I den grad de sist rekrutterte bedriftsprosjektene oppnår medieomtale er det mest snakk om mindre notiser, hvor det tidligere var snakk om større oppslag. Denne tendensen begynte å vise seg allerede relativt tidlig i prosjektet og oppleves som et problem for kommunen fordi det påvirker negativt bedriftenes motivasjon til å delta i prosjektet.

### *”Uklare” virkemidler: Uenighet om virkemiddelet miljøsertifisering*

”Uklare virkemidler” dreier seg om uenighet mellom kommunen og andre lokale interesser om hvordan man skal nå et felles mål, eventuelt at ingen av de involverte partene har kjennskap til virkningsfulle virkemidler. Vi har valgt å presentere to eksempler på denne kategorien hindringer som begge berører to sentrale tema i miljøvernpolitikken og arbeidet med LA21: bruk av virkemiddelet miljøsertifisering, og hvordan man skal opprette et ”partnerskapsforum” i tråd med anbefalingen i Agenda 21. Vårt første eksempel er hentet fra Fyrtårnsprosjektet i Kristiansand. Miljøsertifisering av bedrifter har etter hvert utviklet seg til å bli en omfattende virksomhet. Det er etablert en rekke standarder både nasjonalt og internasjonalt, og EU har etablert en frivillig ordning for Miljøstyring og Miljørevisjon (EMAS) som er ment å komme i tillegg til nasjonalstatenes tilsyns- og kontrollordninger. Det har imidlertid helt fra den spede begynnelse av denne virksomheten vært rettet kritikk fra miljøvernhold mot selve grunntanken bak sertifisering. Bedrifter oppnår i prinsippet sertifisering på grunnlag av miljøinnsats, ikke miljøprestasjon. Sertifiseringen gjelder etableringen av et miljøstyringssystem, ikke i hvilken grad bedriften faktisk påvirker miljøet. Riktig nok er det i EMAS tatt inn et tilleggskrav om å dokumentere en stadig miljøforbedring, men det sies ikke noe om hvor stor denne forbedringen skal være. Dette tilsynelatende paradokset blir mer slående om man ser hvilke bedrifter som faktisk lar seg miljøsertifisere. Det er tre hovedtrekk som går igjen: Det er i hovedsak vareproduserende bedrifter, store bedrifter og bedrifter med store miljøutfordringer (for eksempel kjemisk industri). Mindre bedrifter og tjenesteytende bedrifter er i liten grad fanget opp av slike systemer. Dette er bedrifter som i sum utgjør et betydelig miljøproblem, særlig om vi tar med miljøproblemene knyttet til transport.

Uavhengig av den kritikken som har vært reist fra miljøvernhold, er det også en utbredt skepsis i næringslivet til sertifiseringsmodellen - særlig innenfor små- og mellomstore bedrifter. Ordningen med sertifisering blir sett som unødvendig byråkratisk og det blir ofte stilt spørsmål ved om gevinsten står i forhold til den omfattende arbeidsinnsatsen slike systemer gjerne krever fra bedriftens side. I flere av kommunene som har prøvd seg på "fyrtårnsmodellen" har man støtt borti disse problemstillingene. Fyrtårnsmodellen slik den er utviklet i Kristiansand, er i seg selv et forsøk på å møte noe av denne kritikken. Modellen legger opp til et langt mindre rigid og omfattende system enn det som tilbys av standardiseringsselskapene (for eksempel ISO 14.000-serien). Flora kommune har gått et skritt videre og tonet ytterligere ned kravet om etablering av noen form for "system" i bedriftene. I "Floramodellen" - som blant BLS-kommunene blir betegnet som "Fyrtårn light" - er det de konkrete tiltakene som står i sentrum. Det stilles nesten utelukkende krav til gjennomføring av konkrete tiltak for å få tildelt det kommunale "fyrtårnsbeviset", mens krav om et formalisert miljøstyringssystem er så godt som fraværende. Etter vår mening kan en fornuftig bruk av denne typen handlingsrettede opplegg ses som et bidrag til løsning av "byråkratiproblemet" knyttet til mange sertifiseringssystemer. Særlig gjelder dette med tanke på mindre bedrifter.

*"Uklare" virkemidler: Hvordan forstå oppfordringen i Agenda 21 om å etablere lokale partnerskapsforum*

Vårt andre eksempel på hindringer knyttet til virkemidler gjelder uenighet mellom kommunen og representanter for deler av miljøbevegelsen lokalt om hvordan man skal forstå oppfordringen i Agenda 21 om å etablere lokale partnerskapsforum<sup>26</sup>. Eksempelet er hentet fra Fredrikstad Miljøforum (FMF). Fra kommunens side er det et sterkt ønske om å etablere FMF som et partnerskapsforum med utgangspunkt i anbefalinger fra ICLEI. FMF har imidlertid en historie fra før Rio-konferansen, ved at det opprinnelige initiativet til FMF var forankret i Verdenskommisjonens rapport og tradisjonen med de såkalte "Grokommisjonene". Overgangen fra et "tradisjonelt" forum til det

---

<sup>26</sup> Det ene av kapittelets fire mål lyder som følger: "Innen 1996 bør de fleste lokale myndigheter i hvert land ha igangsatt en konsultasjonsprosess med sine befolkninger og oppnådd en konsensus om "en lokal Agenda 21" for lokalsamfunnet".

kommunen betegner som et partnerskapsforum i tråd med anbefalingene i Agenda 21 har medført mange interne diskusjoner. Det synes å ha vært to ulike oppfatninger om den rollen FMF skal spille. I den ene enden av skalaen har vi oppfatningen av FMF som en "kamporganisasjon" for å formidle miljøorganisasjonenes krav til næringsliv og kommune. Kommunen har på sin side ønsket at forumet skal være et sted der partnerne gjerne må drøfte konfliktfylte miljøspørsmål, men vektlegger at de aktiviteter og de synspunkter som springer ut fra forumet bør være basert på konsensus og en realistisk oppfatning av politikken som "det muligens kunst". I motsatt fall frykter kommunen at næringslivet ikke blir med, og at FMF dermed ikke vil framstå som et troverdig partnerskapsforum.

Det vil alltid være en balansegang mellom hensynet til konsensus og synliggjøring av konflikter. For stor vekt på konsensus kan òg virke handlingslammende. I tidsskriftet "Lokal Agenda 21" (21/1998) utgitt av Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund, blir en av premissleverandørene for det synet Fredrikstad kommune står for intervjuet om temaet "prosess, plan og konsensus". Assisterende generalsekretær i ICLEI, Konrad Otto-Zimmermann, sier blant annet om dette spørsmålet:

*"Vi skal jobbe for konsensus, men samtidig bør vi ha et syd-europeisk ordtak i minne: 'Consensus does not exist'. Med andre ord: Klarer vi ikke å oppnå konsensus, så må vi på et gitt tidspunkt skjære igjennom og handle".*

Etablering av lokale partnerskapsforum av den typen som man har forsøkt seg på i Fredrikstad kommer inn under overskriften "medvirkning". Medvirkning kan i enkelte tilfeller være et tveegget sverd sett fra kommunens side. På den ene siden oppnår man kanskje økt lokalt engasjement om kommunal planlegging og kommunale tiltak - noe som i seg selv gjerne blir oppfattet som positivt. Samtidig kan dette utløse nye forventninger til kommunal innsats, som igjen kan føre til lokale "forventningskriser". Vi fant flere eksempler på dette. Flere kommuner opplevde at fokus på avfall i Grønne familier-prosjektet kombinert med et lite utviklet kommunalt avfallssystem førte til store frustrasjoner. Det ble også lagt vekt på viktigheten av å engasjere næringslivet i å tilrettelegge for et mer miljøvennlig varetilbud i butikkene, hvis man skulle "lære opp" publikum i å innarbeide miljøhensyn i sine forbruksvaner.

*”Uklare” mål: Vern om de private parkeringsplassene !*

I delprosjektet Grønn boligutbygging i Stavanger er det eksempel på en mer uttalt interessekonflikt mellom kommunens miljøvernpolitikk og lokale interesser; i dette tilfellet deler av det lokale næringslivet. Et av målene med Grønn boligutbygging er å redusere til et minimum omfanget av bilbruk til pendling. En mulig hindring vil ventelig være en fortsatt stor tilgang på privateide parkeringsplasser i tilknytning til større private kontorkomplekser. I følge kommunen har det vært lite vilje blant næringslivet til å redusere antallet parkeringsplasser. Til dette kan man igjen si at kommunen i prinsippet kan styre denne utviklingen gjennom regulerings- og utbyggingsplan, selv om dette i enkelte tilfeller kan være vanskelig å få til i praksis.

#### 4.4 Kommunale hindringer

Kommunale hindringer utgjør i vår sammenheng en hovedkategori; det er i prinsippet her de ulike hindringsnivåene ”møtes” - gjennom utforming og iverksetting av den kommunale miljøvernpolitikken. Det er kommuneorganisasjonen - med både det folkevalgte og administrative nivået - som i første rekke har vært ”forsøkskaniner, og andre aktører har blitt aktivisert gjennom kommunen. Det er også her vi har funnet de fleste eksempler på hindringer - noe som rimeligvis henger sammen med at vi nesten utelukkende har brukt kommunalt ansatte som informanter kombinert med hovedsakelig kommunale dokumenter som skriftlige kilder.

*”Trivielle” hindringer: Manglende kunnskap om alternativ energi*

Omfanget av kartlagte ”trivielle” kommunale hindringer er stort. Det er tre gjengangere i så måte:

- Mangel på kunnskap om hvilke virkemidler som kan være aktuelle, hvordan man skal ta i bruk kjente virkemidler eller effekten av et konkret virkemiddel.
- ”Ting tar tid” - manglende avklaring om tilgang på arbeidsressurser ved samarbeid mellom ulike etater.
- ”Rot” i systemet, i betydningen uklare målformuleringer, uavklart ansvar for oppfølging av mål eller uklare rutiner.



Vi tar med et eksempel på det første punktet - *kunnskapsmangel* - fra arbeidet med *alternativ energi*. Det er et generelt inntrykk at kommunene ofte har begrenset kompetanse på de tekniske så vel som de økonomiske aspektene ved alternativ energi, noe som nødvendiggjør økt ressursbruk både i form av tid og midler til utredningsarbeid og forprosjektering. Hurum kommune har gjennom flere prosjekter forsøkt å få til en omlegging til alternative energikilder. Ett av prosjektene gjaldt bruk av bergvarme ved bygging av kommunale omsorgsboliger. Prosjektet ble imidlertid ikke gjennomført fordi denne løsningen ble vurdert å være for dyr. I dette tilfellet var imidlertid manglende klarhet om hvilke finansieringsmuligheter som eksisterer gjennom Husbanken den reelle hindring. I en konsulentrapport utarbeidet for kommunen heter det at<sup>27</sup>: "*Dersom finansieringen med husbanken hadde vært på plass når beslutning om bergvarme ble tatt, ville (bergvarme) blitt installert på Skipperstua - men med de økonomiske vurderinger som lå til grunn ble beslutningen at det ikke skulle monteres bergvarme*". I konsulentrapporten blir det videre pekt på to måter kommunen i framtiden kan legge forholdene bedre til rette for byggherrer som ønsker å satse på energisparende anlegg: (1) Økonomisk tilskudd, og (2) mer aktiv bruk av plan- og bygningsloven. Tilskudd kan komme direkte fra kommunen eller via det lokale energiverket, som tilbud om rentefritt lån eller lån med en fast lav rente. En svak kommuneøkonomi vil selvsagt gjøre en slik strategi mindre aktuell. Alternativet med mer aktiv bruk av plan- og bygningsloven framstår som mer aktuelt i slike tilfeller. I byggeforskriftene er det for småhus krav til en alternativ oppvarmingskilde i tillegg til elektrisitet. For det aktuelle byggeprosjektet ble det søkt om dispensasjon fra dette kravet for å spare penger. Dispensasjon ble innvilget. Dersom man knyttet en slik dispensasjon til krav om bruk av alternativ energi, og ikke ga dispensasjon i tilfeller basert på elektrisk oppvarming, ville det øke verdien i det omtalte prosjektet gjennom besparelser til installasjon av pipe (120.000 kr), og gjort bergvarme svært lønnsomt i forhold til andre alternativ.

---

<sup>27</sup> Utarbeidet av konsulentfirmaet Jade as.

*”Uklare” virkemidler: Om fraværet av en kommunal energi- og klimapolitikk i norske kommuner*

Hindringer knyttet til ”uklare” virkemidler gjelder i de tilfeller der kommunen har råderett over prioritering mellom type og dosering av virkemidler, men der det er faglig eller politisk uenighet om type eller dosering. Også her er det en nær sammenheng mellom de ulike nivåene. Eksempelet under gjelder spørsmålet om en lokal energi- og klimapolitikk. Selv om flere av prosjektkommunene sterkt understreket at en manglende statlig vilje til å prise forbruk av energi gjennom miljøavgifter hindrer lokal innsats i retning av energiøkonomisering og overgang til alternative energikilder, illustrerer vårt eksempel at det fortsatt er et lokalt handlingsrom.

I 1990 fikk vi en ny energilov som omfatter både elektrisk kraftforsyning og fjernvarmeanlegg. Loven har gjort energiforsyningen langt mer markedsbasert ved at kraftomsetningen skal skje i markedet. Ulike funksjoner i de kommunale energiverk skal - i det minste regnskapsmessig - skilles fra hverandre. Distribusjon, produksjon og eventuelt salg skal opptre som egne resultatenheter, og produksjons- og salgsselskapene skal konkurrere i et åpent marked. Distribusjonsselskapene skal drives etter selvkostprinsippet, og det fastsettes statlige krav til kostnadseffektivitet for å hindre uheldige virkninger av en monopolsituasjon.

Som følge av de endrede nasjonale - og internasjonale - rammebetingelsene, er energisektoren i sterk endring. Det pågår en utvikling på to fronter: De lokale energiverkene flyttes ut av *lokalsamfunnet* gjennom sammenslåing til større enheter; og - ofte samtidig - ut av den *politiske sfæren* gjennom privatisering. Energiverkene opptre i økende grad som selvstendige energipolitiske aktører løsrevet fra kommunal styring. Denne utviklingen kan synes uheldig dersom man ønsker å beholde energiverket som et instrument i en kommunal energipolitikk.

Det er imidlertid òg mulig å påstå at endringene innen energisektoren kan slå *positivt* ut i en miljøsammenheng. Energiforsyningen har tradisjonelt vært nær koplet opp til lokale myndigheter, og vært lagt opp etter et overordnet mål om å skaffe tilstrekkelig og rimelig energi til næringslivet og private husholdninger lokalt. Det har i mange tilfeller vært en ”utbyggingsideologi” - særlig knyttet til vannkraftutbygging- som har vært rådende. Større og mer kommersielle enheter

vil raskere og med større nødvendighet tilpasse seg endrede økonomiske rammebetingelser. Gitt at det gjennom avgifter og tilskuddsordninger blir lagt opp til å favorisere ENØK og overgang til alternative energiformer, kan den rådende utviklingen dermed - i alle fall i prinsippet - framstå som positiv for miljøet. Integrering av produksjons- og salgsselskaper med et større produktspekter (elektrisitet, olje, gass, bioenergi osv), kombinert med en løsrivelse fra kommunalt eierskap vil kunne medføre løsrivelse fra forankring til en ”utbyggingsideologi”, og slik sett gjøre det enklere å rette oppmerksomheten mot alternative energiformer.

I én av prosjektkommunene - *Stavanger* - har vi indikasjoner på nettopp et slikt fenomen. Stavanger energi har en sterk rolle i delprosjektet Grønn boligutbygging, der man blant annet forsøker å få til bruk av en sentral varmpumpe kombinert med et fjernvarmeanlegg i et større nytt boligfelt. I utgangspunktet kunne man tenke seg at energiverkets sentrale rolle i prosjektet kunne være en hindring; en form for ”bukken og havresekken”-situasjon der energiverket på den ene siden utreder muligheten for energisparing og på den andre ønsker å selge mest mulig energi. På direkte spørsmål fra kommunen om hvorfor Stavanger energi satser på et slikt tilsynelatende kontraproduktivt prosjekt sett fra verkets side, får kommunen oppgitt at energiverket med dette prosjektet ønsker å posisjonere seg i et forventet framtidig nasjonalt energimarked med langt større vekt på alternative energiformer.

I *Hurum* kommune finner vi imidlertid det motsatte i et noenlunde tilsvarende prosjekt. Kommunen peker på at kompetanse og interessen for å satse på alternativ energi i det lokale energiverket har vært lav - noe som skiller situasjonen i Hurum fra for eksempel Stavanger. Kommunen oppgir at mye av denne forskjellen trolig kan forklares ut fra at energiverk i spredtbygde områder - slik tilfellet er i Hurum - har stor unyttet kapasitet på sine linjenett; mens store byer som Stavanger, Oslo og Drammen opplever et sterkt press på sine nett, og slik har større interesse av å redusere veksten i forbruket. Noe kan i tillegg trolig tilskrives bemanningsreduksjoner og usikkerhet omkring fremtiden til mindre energiverk i et kraftmarked hvor større aktører utvider og posisjonerer seg. Distribusjonsselskapene har i følge konsesjonsbestemmelsene også plikt til å arbeide for effektiv energibruk hos abonnentene, blant annet gjennom holdningsskapende arbeid og veiledning om energiøkonomisering (ENØK). Det

er ingen tilsvarende krav som pålegger selskapene å arbeide for alternativ energi. ENØK-arbeidet skal planlegges, samordnes med annet lokalt planarbeid og rapporteres i årsrapporten. Rapporteringen er i følge NVE svært mangelfull<sup>28</sup>. Det er rimelig å tolke dette som at interessen for og omfanget av ENØK-arbeid i alle fall er varierende; og at dette ventelig også gjelder energiverkenes arbeid med alternativ energi.

Den kanskje mest grunnleggende hindringen lokalt i arbeidet med alternativ energi synes å være *fraværet av en offensiv kommunal energipolitikk*. I en gjennomgang av status i den lokale energipolitikken i Norge konkluderer Askim og Wang som følger (Askim og Wang 1998, s. 3):

*”Energispørsmål er foreløpig lite fokusert i kommunal planlegging, selv om det arbeides med ENØK-tiltak og forsøk med bruk av alternative energikilder i regi av lokale energiverk. Mange beslutninger som påvirker energiproduksjon og energibruk tas lokalt, men uten at det er satt i en strategisk sammenheng i kommunen eller regionen. Hovedfokus i dag er tilpasningen til en markedsstyrt el-omsetning og krav til utbytte fra de kommunale energiselskapene”.*

Askim og Wang trekker fram fire sentrale roller kommunen har i å utvikle en lokal energipolitikk:

- lokalpolitisk aktør
- eier av produksjons- og/eller distribusjonsverk
- energiforbruk i egen organisasjon
- forvaltningsmyndighet.

Forfatterne anbefaler å knytte et slikt arbeid til plan- og bygningsloven gjennom utarbeidelse av en tematisk kommunedelplan, helst også knyttet til LA21-arbeidet. Forfatterne har avgrenset sin gjennomgang og sine anbefalinger til utelukkende å dreie seg om stasjonært energiforbruk. Det er imidlertid grunn til sterkt å understreke viktigheten av å inkludere det *mobile energiforbruket*, og de mulighetene kommunene har til å påvirke dette særlig gjennom arealplanlegging og fysiske tiltak. Vi vil komme tilbake til spørsmålet om mobilt energiforbruk senere (kapittel 4.7).

---

<sup>28</sup>Brev av 16.03.98 fra NVE til energiverkene, referert i Askim og Wang (1998).

Så langt vi kjenner til er det bare én kommune i Norge - *Bergen* - som har laget en *lokal energiplan* med tilnærmet perspektivet Askim og Wang anbefaler. Kommunen er også én av få norske kommuner som har vedtatt et klimapolitisk mål (20 prosent reduksjon i CO<sub>2</sub>-utslippene fram til år 2005). Energiplanen tar for seg samlet *stasjonært* energiforbruk fram til år 2015, og viser at byen kan redusere 15 prosent av sine CO<sub>2</sub>-utslipp innen år 2015 ved å følge energiplanen. Dette mener kommunen å kunne oppnå blant annet ved å utnytte energien fra et planlagt søppelforbrenningsanlegg, samt bygge ut bioenergi, naturgass, ny vannkraft og vindkraft. Planen anbefaler videre kommunen å bruke plan- og bygningsloven og være aktiv eier i Bergen Kommunale Kraftselskap, samt å ta i bruk og demonstrere nye fornybare energiformer i egne bygg. En offensiv lokal energipolitikk vil i tillegg til å planlegge tiltak lokalt, også kunne signalisere overfor sentrale myndigheter et politisk press for å øke prisen på energi - gitt at det er lokalpolitisk oppslutning om et slikt krav. Dette kan i neste omgang være med å løse opp den andre store hindringen for en mer offensiv energipolitikk lokalt: lave energipriser. I intervju med *Natur&Miljø Bulletin* (17/1997) peker vedkommende som har ledet arbeidet med energiplanen i Bergen kommune nettopp på viktigheten av enten å få til en høyere energipris eller tilskuddsordninger som stimulerer alternativ energi.

Energipolitikk henger nært sammen med *klimapolitikk*. Også her er det få norske kommuner som har engasjert seg. *Kristiansand* er så vidt vi vet den eneste kommunen i Norge som har fremmet en lokal klimahandlingsplan for politisk behandling (utkast sendt på høring våren 1998). Stortingsmelding 29 (1997-98) om "Norges oppfølging av Kyotoprotokollen" levner heller ikke mye plass til kommunens rolle i å oppfylle Norges forpliktelser. Riktig nok peker meldingen på kommunenes ansvar for energi- og varmeplanlegging som virkemiddel for en mer effektiv utnyttelse av energien og bidrag til å dempe veksten i energibruken. Meldingen viser til LA21, men uten å knytte dette til en mulig kommunal rolle i den nasjonale klimapolitikken. Meldingen viser også til de mulighetene som ligger i plan- og bygningsloven, men peker på de begrensede mulighetene staten har til direkte å styre kommunenes arealplanlegging og viser samtidig til at dette er virkemidler av relativt langsiktig karakter. Den eneste konkrete henvisningen som kan knyttes direkte til en form for lokal energi- eller klimapolitikk er forslag om avgift på sluttbehandling av avfall, som igjen forventes å redusere utslipp av klimagasser fra kommunale fyllplasser. Askim og Wang (1998) argumenterer for

at spørsmålet om en lokal energi- eller klimapolitikk må tas opp i den neste energimeldinga som skal legges fram våren 1999.

I en artikkel om *regionale og lokale myndigheters rolle i energi- og klimapolitikken* stiller Deangelo og Harvey (1997) to sentrale spørsmål:

- Gitt *tilstedeværelsen* av en nasjonal klimapolitikk; hvilke virkemidler er tilgjengelig for å sikre en regional og lokal oppfølging?
- Gitt et *fravær* av en nasjonal klimapolitikk; hvilke muligheter og formelle rammebetingelser har det regionale og lokale nivået til å utvikle en selvstendig klimapolitikk?

Det første spørsmålet gjelder kommunenes rolle som iverksetter av statlig politikk - et tradisjonelt "top-down"-perspektiv - mens det andre spørsmålet gjelder kommunens rolle som selvstendig politikktutformer; et "bottom-up"-perspektiv. I artikkelen er det gjort sammenligninger mellom den nasjonale og eksempler på en lokal klimapolitikk i USA, Canada og Tyskland<sup>29</sup>. En av hovedkonklusjonene er at *vi finner stadig flere eksempler på lokale myndigheter som har vedtatt langt mer ambisiøse klimahandlingsplaner enn det som gjelder for de respektive nasjonale myndighetene*. Forfatterne peker på tre grunner til en slik utvikling:

1. Politiske krefter som arbeider mot en radikal klimapolitikk - i første omgang representanter fra olje- og kull- og bilindustrien - opererer normalt ikke på kommunalt nivå, og har derfor ikke maktet å mobilisere motstand mot de lokale klimaplanene.
2. Generelt ser det også ut til å være enklere å utvikle gjennomførbare klimahandlingsplaner lokalt.
3. Det har òg vært enklere i noen tilfeller å identifisere oppfølging av handlingsplaner lokalt enn hva som gjelder nasjonalt.

Deangelo og Harvey viser til at uformelle og frivillige tiltak (informasjon, frivillige avtaler osv) - i motsetning til tradisjonell regulering eller markedsøkonomiske virkemidler - i liten eller ingen grad har hatt påviselig effekt i de land der slike tiltak er sett på som en viktig del av den *nasjonale*

---

<sup>29</sup> Portland (1,3 mill. innb.) , Toronto (0,6 mill. innb.) og Wuppertal (0,4 mill. innb.) er brukt som eksempler på byer som har utviklet en lokal klimapolitikk.

klimapolitikken (Canada og USA). Forfatterne viser imidlertid til at uformelle og frivillige tiltak utgjør en viktig del av en *lokal* klimapolitikk, gitt at kommuner og regionale myndigheter i mange tilfeller har en begrenset formell myndighet til å iverksette reguleringer som effektivt reduserer utslipp av klimagasser.

*”Uklare” mål: jordvern eller sentrumsnær boligbygging*

Målkonflikter kan gjelde mellom miljøhensyn og andre hensyn, men det kan òg gjelde mellom ulike miljøhensyn. Grønn boligbygging i Stavanger belyser det som har vokst fram som en ”klassisk” konflikt i kommunal arealplanlegging de siste årene: konflikten mellom jordvern og ønsket om sentrumsnær boligbygging. Våre analyser viser at delprosjektet isolert sett synes å fange opp viktige sider ved målet om bærekraftig produksjon og forbruk. Viktige tema som energiforbruk, transport og biologisk mangfold er tatt opp, og det er knyttet mål om å påvirke det samlede forbruksvolumet; henholdsvis redusere energiforbruket og transportomfanget og øke det biologiske mangfoldet. Boligfeltet er imidlertid lagt på høyverdige dyrka og dyrkbare arealer. Det som av kommunen blir framstilt som et ”demonstrasjonseksempel” på miljøvennlig boligbygging, har derfor i prinsippet et ”ikke-bærekraftig” utgangspunkt. Kommunen har valgt å prioritere boligutbygging framfor vern av dyrka mark i dette tilfellet. Dette er en problemstilling som er særlig påtrengende i Stavanger på grunn av knapphet på arealer innenfor kommunegrensen. Konflikter med dyrka mark er også ofte knyttet til konflikter i forhold til kulturminner. Flere ganger under byggingen har man støtt på områder hvor man er usikre på om det finnes verneverdige kulturminner, noe som har nødvendiggjort arkeologiske undersøkelser, som selvfølgelig blir et forsinkende og fordyrende element. Prioriteringen mellom boligbygging og jordvern ble gjort lenge før BLS-prosjektet startet, men hører likevel med i vårt bilde og illustrerer et viktig poeng i miljøsammenheng: Muligheten for målkonflikter innenfor miljøvernpolitikken.

Det miljøvernpolitiske bakteppet for konflikten mellom jordvern og ønsket om en sentrumsnær boligutbygging er lang og mangfoldig, og vi skal ikke ta opp hele diskusjonen i denne sammenheng. På den ene siden har en reell konflikt mellom jordvern og utbygging fulgt norske kommuner gjennom flere tiår. De senere årene har det i tillegg oppstått en debatt som framstår som en ”intern” miljøvernpolitisk målkonflikt. Pendelen har over tid tilsynelatende svingt fram og

tilbake mellom jordvern og nedbygging av dyrka mark. Samtidig som norsk landbrukspolitikkk fikk sin renessanse på 1970- og 1980-tallet i form av økte statlige overføringer, så vi en *nedgang* i omdisponeringen av dyrkbar og dyrka mark. Mot slutten av 1980-tallet, når overproduksjon i landbruket ble oppfattet som et påtrengende problem og diskusjonen om liberalisering av den internasjonale matvarehandelen for alvor kom på dagsorden, ser vi en tilsvarende *økning* i omdisponeringen av dyrkbar og dyrka mark.

Samtidig med en "lavkonjunktur" for landbrukspolitiske interesser kommer debatten om sentrumsnær boligbygging og fortetting som miljøpolitisk virkemiddel for blant annet å redusere energiforbruket til transport. Prosjektet Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT-prosjektet) var en viktig premissleverandør for denne debatten ved å peke på sammenhengen mellom transportomfang og utbyggingsmønster. Resultatene fra NAMIT-prosjektet ble etter hvert tatt til inntekt for synet at man må "ofre" sentrumsnær dyrka jord for å kunne høste en miljøgevinst i form av redusert energiforbruk til transport. Denne formen for argumentasjon ser vi i en rekke kommuner utover på 1990-tallet. Både NAMIT-prosjektet og andre studier indikerer imidlertid at det i de fleste byregioner i Norge trolig er rom for en vesentlig økt konsentrasjon av utbyggingsmønsteret i forhold til den utviklingen en har sett til nå, *uten* at dette behøver å skape større arealkonflikter enn i dag (Næss 1992, Næss og Strand 1998). Studiene viser at dersom utbyggingen skjer konsentrert og på arealer som allerede er sterkt preget av tekniske inngrep, behøver det ikke være noen motsetninger mellom ønsket om å redusere transportbehovet og ønsket om å verne verdifulle jordbruks-, natur- eller kulturområder. Det synes derfor riktig å hevde at konflikten mellom jordvern og ønsket om å redusere transport i mange tilfeller er en skinndebatt, som skjuler den dypereliggende konflikten mellom vern og utbygging. Stavanger kommune er et eksempel på at en politikk som beskrevet i NAMIT-prosjektet kan la seg gjennomføre i praksis. Våre informanter i kommunen viser til at den restriktive jordvernpolitikken som staten så langt har ført overfor Stavanger kommune, tvang fram en satsing på fortetting og opprusting av den gamle trebebyggelsen i sentrum – noe som ventelig ikke ville ha skjedd om kommunen hadde fått det slik de ønsket i utgangspunktet.

**Tabell 10** *Reisevaner for nordmenn over 13 år i 1992, km per dag (etter Høyer 1995, basert på data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen)*



Kategori	Reiseformål	Reiselengde
"Produksjon"	Arbeid, tjenestereise, skole	14,7 (34%)
"Reproduksjon"	Innkjøp, service, omsorg	6,7 (16 %)
"Fritid"	Fornøyelser, fritidsaktivitet, ferie/weekend, besøk, oa	21,8 (50 %)

Samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved hvor stort potensiale for reduksjon av persontransport det faktisk ligger i å etterstrebe et transportreduserende utbyggingsmønster. Reisevaneundersøkelser viser at bare halvparten av persontransporten er "nytteorientert", mens resten består av "fritidsreiser" der endepunktet for reisen er mer tilfeldig valgt (se tabellen over). Videre viser blant annet svenske undersøkelser at det mest markerte trekk i utviklingen innenfor persontransporten fra midten av 1970-tallet er den store økningen i nettopp fritidsmobiliteten (Vilhelmson 1990).

En transportreduserende planlegging som etterstreber nærhet mellom hjem, arbeidsplass og offentlige og private serviceinstitusjoner vil i hovedsak berøre den "nytteorienterte" transporten, mens den formen for persontransport som øker - fritidsmobiliteten - i liten grad vil bli berørt. Endring av transportmønster som følge av endret utbyggingsmønster vil i beste fall være en tidkrevende prosess, og det er et åpent spørsmål om effekten vil slå til så lenge kostnader ved å reise ikke oppleves som så store at folk innretter valg av bosted og arbeidsplass ut fra et slikt hensyn. Hvis det derfor skal være noen miljøpolitisk begrunnelse i å etterstrebe en mer sentrumsnær utbygging, synes det derfor nødvendig å supplere et slikt virkemiddel med miljøavgifter på drivstoff som kan sannsynliggjøre at et transportreduserende potensiale faktisk blir utløst. Men kanskje enda viktigere er å utvikle virkemidler som kan begrense omfanget av fritidsmobiliteten; et område der det synes å være behov for kunnskapsutvikling.

#### 4.5 Nasjonale og globale hindringer

Prosjektkommunene gir i mange sammenhenger uttrykk for at "staten" er den store hindringen; enten på grunn av fravær av en mer offensiv miljøvernpolitikk eller fordi statens "miljøhånd" ikke er samkjørt med den øvrige statlige politikken. I tråd med et slikt syn pekte flere kommuner på viktigheten av å gi mer ansvar til kommunene. Samtidig erkjente informantene at dette - i alle fall på

kort sikt - nok ville gi mange eksempler på en utvikling i gal retning. I følge våre informanter ville den viktigste gevinsten ventelig være at antallet ”spennende” eksempler lokalt ville øke - noe som igjen kunne gi en smitteeffekt til andre kommuner. I det hele demonstrerte kommunene stor tiltro til ”det gode eksempelets makt”, og så godt som samtlige kommuner la vekt på det de betegnet som ”fyrårnsstrategien” der man satser på å bringe fram gode eksempler.

Det er en nær sammenheng mellom det vi har kalt nasjonale og globale hindringer. I kjølvannet av den pågående politiske og økonomiske internasjonaliseringen blir en økende del av den nasjonale politikken påvirket av globale føringer; enten direkte - for eksempel gjennom EØS-direktiv - eller indirekte ved at nasjonal politikktutforming mer allment tilpasser seg internasjonale politiske strømninger. I mange tilfeller kan det være vanskelig å skille mellom en ”ren” nasjonal, og en globalt påvirket nasjonal politikk. Vi har derfor slått sammen disse to kategoriene. Vi har likevel skilt mellom målkonflikter på nasjonalt og internasjonalt nivå, for å få med et eksempel på hvordan norsk politikk styres av EØS-bestemmelsene.

*”Triviell” hindring: Hindrer EØS-reglene prioritering av lokale leverandører?*

I utgangspunktet er det få eksempler på ”trivielle” hindringer knyttet til nasjonalt eller globalt nivå. Nasjonale og internasjonale føringer er i utgangspunktet gitt, og det ”trivielle” består ofte i om føringene blir forstått og tolket på den riktige måten. Eksempelet under er hentet fra arbeidet med å innarbeide miljøhensyn i innkjøpsreglementet for Flora kommune, og berører spørsmålet om hvilke begrensninger EØS-bestemmelsene legger på en lokal innkjøpspolitikk.

I utgangspunktet er det ingen hindringer for å legge inn miljøkriterier i et kommunalt innkjøpsreglement, ut over de hindringene som ligger i EUs generelle miljøvernpolitikk. Det synes likevel å være et viktig unntak: spørsmålet om prioritering av lokale leverandører. I utgangspunktet tillater ikke EØS-regelverket at kommunene knytter krav om lokalisering av bedriften til anbuds- eller innkjøpsinstruksen. ”Kjøp lokalt” har tradisjonelt vært en overordnet innkjøpsstrategi i mange kommuner ut fra ønsket om å støtte det lokale næringslivet; en strategi som synes å bli hindret av EØS-regelverket. Dette er riktignok en diskusjon som i liten grad blir oppfattet å være et miljøspørsmål,

men som like fullt er knyttet til et viktig miljøproblem: Transportarbeidet som skjer mellom råvareuttak og forbruk, og mellom forbruk og kassering er et stort og økende strukturelt betinget miljøproblem<sup>30</sup>.

Det synes å være to muligheter til å omgå denne hindringen. Den minst kontroversielle muligheten er å anvende det såkalte ”økonomiske livsløp-prinsippet” omtalt i KS sitt forslag til innkjøpsinstruks. Eventuelt kan man kombinere dette med et kvalitetskrav om oppfølging og service fra leverandøren. Ved å ta med kostnad til service og kassering av produktet, samt stille krav om at service må skje innen en viss tidsfrist, er det mulig å tenke seg at dette vil kunne redusere det produktrelaterte transportarbeidet. Et mer komplisert og muligens mer kontroversielt virkemiddel, vil være å knytte et eksplisitt miljøkrav om minst mulig transportavstand mellom produsent og kommune som sluttbruker. Det er imidlertid ikke gitt at et slikt krav er i samsvar med EØS-regelverket. Operasjonalisering av et slikt krav vil også kreve stor innsikt både fra kommunens og leverandørens side. På noen områder bør det likevel være rimelig enkelt å gjennomføre et slikt krav - gitt at kravet ikke er i konflikt med EØS-regelverket. Det bør for eksempel være mulig å stille krav om kortest mulig transportavstand for leveranse av matvarer til kommunale kjøkken og kantiner. Kombinert med et krav om økologisk dyrkede (DEBIO-godkjente) matvarer vil en slik omlegging av innkjøpspolitikken ventelig være et vesentlig bidrag i retning av en mer bærekraftig produksjon og forbruk. På andre områder der varene er mer sammensatte av ulike komponenter - for eksempel datamaskiner og annet elektronisk utstyr - vil et slikt krav antakelig være svært vanskelig å operasjonalisere.

---

<sup>30</sup> En historie om produksjonen av den italienske Parmaskinken illustrerer alvoret i dette forholdet. Italia eksporterer hvert år flere tusen tonn av denne spesielle skinkevaliteten nordover i Europa. Grisene kommer imidlertid ikke bare fra Italia. Bare i 1989 ble det eksportert 400 000 levende gris med toetasjes trailer fra Belgia gjennom Alpene til Posletta i Italia. Her føres grisene opp med kraftfôr - blant annet melk - for at de raskest mulig skal nå den ønskede slaktevekten. Et firma i Hamburg leverer store mengder melkepulver til et annet firma i Hartberg i Østerrike. Her blir tørrmelken bearbeidet til et konsentrat og ”foredlet” med 2-3 prosent storfétalg. Blandingen blir så fraktet med inntil fire trailere daglig til et meieri i Lienz 200 km lenger vest. Her blir det tilsatt vann til en tykk blanding, for så å bli fraktet med 20-25 trailere daglig til Posletta, hvor blandingen nok en gang blir tørket før fôret blir servert til grisene. Parmaskinken blir for en stor del eksportert til Nord-Europa - blant annet Belgia - ofte i konkurranse med lokalt produsert skinke (Høyer 1994).

*”Uklare” virkemidler: Næringsmiddeltilsynets krav til matvarebransjen*

Det vil ofte være uenighet mellom stat og kommune i synet på hvilke virkemidler som er relevante for å oppnå et gitt mål. Ikke minst gjelder dette spørsmålet om hvem som skal dekke kostnadene til å gjennomføre de samme tiltakene. Under har vi tatt med eksempler på hvordan staten - i dette tilfelle ved Statens næringsmiddeltilsyn - kan utgjøre hindringer for lokale utviklingsprosesser. Eksempelene er hentet fra ”Fyrtårnsprosjektet” i Kristiansand og reiselivsprosjektet i Røros.

Statens næringsmiddeltilsyn krever at alle matvarer skal dobbeltemballeres. Dette oppleves som en hindring når man arbeider for å få ned omfanget av avfall fra emballasje. Innenfor reiselivet og landbruket er det en økende interesse for bygdeturisme og småskala næringsmiddelproduksjon som tiltaksstrategi særlig rettet inn mot mer utkantpregede deler av landet. I Røros ønsker man å satse på ”lokal mat”, både som en kvalitetsheving av reiselivsproduktet og som en strategi for å sikre inntektsgrunnlaget for landbruket lokalt. I tillegg kommer at en slik strategi ventelig vil redusere transportarbeidet knyttet til ”import” og ”eksport” av matvarer henholdsvis til og fra Røros. Kommunen peker på at kombinasjonen av en økende internasjonalisering av matkulturen, lave priser på importerte matvarer og strenge regler fra Næringsmiddeltilsynet overfor lokale produsenter er de viktigste hindringer for å realisere kommunens mål om økt bruk av lokalt produserte matvarer. Næringsmiddeltilsynet stiller i mange tilfeller krav om tiltak for å sikre hygiene som medfører investeringer ut over det lokale produsenter kan make. I andre tilfeller harmonerer ikke hygienekravene med selve produksjonsteknikken, for eksempel forbud mot butikksalg av heimekjerna smør basert på upasteurisert melk.

*”Uklare” nasjonale mål: Lave priser på strøm og olje*

Målkonflikter mellom stat og kommune er ofte omtalt som en avgjørende hindring i den kommunale miljøvernpolitikken. I noen tilfeller kan nok dette være en symbolsk uenighet, der det kan være legitimt å vise til en slik uenighet - men hvor tiltaket eller målet likevel ikke ville bli fulgt opp hvis det var opp til kommunen. I andre tilfeller er konfliktene reelle. I mange av kommunene ble lave priser på strøm og olje trukket fram som viktige hindringer for å realisere

ambisiøse energi- og transportpolitiske mål. Vi har ikke grunnlag for å si hvorvidt slike synspunkter har en allmenn politisk oppslutning lokalt, men registrerer likevel at det kom til dels sterke og mange uttalelser om denne typen hindringer. I noen tilfeller har vi òg funnet grunnlag i kommunale dokumenter for å påpeke en slik konflikt.

På grunn av vår gunstige vannkraftsituasjon og den pris- og avgiftspolitik som har blitt ført over lang tid, er prisen på elektrisitet til både alminnelig forsyning og kraftintensiv industri i Norge relativt lav sammenlignet med andre OECD-land. Prisen på lett fyringsolje er også relativt lav i Norge. Energiprisene fremstår dermed som en helt sentral hindring, og relativt marginale endringer i disse vil ifølge kommunene ha stor betydning for hvorvidt alternativ energi får gjennomslag i kommuner, særlig kommuner med anstrengt økonomi.

Samtidig indikerer delprosjektet Grønn boligutbygging i Stavanger at problemet med lave priser på ”konvensjonelle” energikilder kan omgås, om man finner noen som er villig til å påta seg merkostnadene ved å ta i bruk alternative energikilder. Energiverkene kan ifølge energiloven dekke inn kostnader til ENØK-tiltak gjennom strømprisen med maksimalt 0,3 øre per kWh<sup>31</sup>. Det er imidlertid *ikke* mulig å delfinansiere investeringer i fjernvarme over strømreregningen, selv ikke i de tilfeller der slike investeringer reduserer behovet for investeringer i el-nettet. Det samme gjelder kostnader for installering av vannbårent system hos den enkelte bruker, som derfor må dekkes av brukeren (Askim og Wang 1998). Dagens rammebetingelser gjør derfor at det i mange tilfeller er vanskelig å oppnå bedriftsøkonomisk lønnsomhet i fjernvarmeanlegg. Stavanger kommune oppfatter at den viktigste hindringen for å realisere målet om bruk av alternativ energi er lave priser på konvensjonell energi. På grunn av en nylig innført tilskuddsordning for investering i alternativ energi administrert av Norges vassdrags- og energiverk (NVE), har dette forholdet blitt bedret noe. Like fullt vil investeringsutgiftene for brukeren være høyere enn for konvensjonelle løsninger. Stavanger energi har imidlertid påtatt seg ansvar for at energiprisen fra et vannbårent system i dette prosjektet til en hver tid skal være konkurransedyktig med konvensjonelle systemer. Ifølge kommunen er det heller ikke ønsket om høyere miljøstandard - blant annet bruk av fjernvarme og varmepumpe - som er den viktigste kostnadsdriveren, men kravet om arkeologiske utgravninger.

---

<sup>31</sup> I tillegg kan selvsagt ENØK-tiltak dekkes over de løpende driftsutgiftene.

Kommunen ønsket i utgangspunktet å legge til rette for høystandard boliger for ”folk med høye inntekter slik at de blir i kommunen”<sup>32</sup>, noe som tilsier at en eventuell merpris som følge av høyere miljøstandard ikke behøver å være kritisk for kommunens forventninger om en realisering av boligprosjektet. Kommunen forventer derfor at prisspørsmålet ikke vil være en viktig hindring for realisering av alternativ energi i prosjektet Grønn boligutbygging.

Askim og Wang (1998:16) peker på at bevilgningene over statsbudsjettet ikke er tilstrekkelige til å nå de gjeldende nasjonale energi- og miljøpolitiske mål. Det er i 1998 bevilget 137 millioner kroner til introduksjon av ny energiteknologi og bioenergi. Dette er en økning på 50 prosent fra 1996, men fortsatt vesentlig lavere enn tilsvarende satsning i Danmark og Sverige (Op. cit). I Stortingsmelding 29 (1997-98) "Norges oppfølging av Kyotoprotokollen" signaliserer regjeringen at den framover ønsker å ta i bruk en CO<sub>2</sub>- og elektrisitetsavgift for å dempe veksten i energibruken. Ventelig vil en slik avgift òg føre til økt bruk av alternative energikilder. Flertallet på Stortinget har imidlertid signalisert at det ikke er flertall for slike avgifter. I stedet ønsker de samme partiene å vurdere salg og bytte av kvoter som aktuelle virkemidler. Et slikt system er imidlertid lite utviklet, og erfaringene med denne typen virkemidler så vidt sparsomme, at det er vanskelig å si noe sikkert om effektene av en slik politikk eller når slike virkemidler vil være ferdig utviklet til å kunne tas i bruk.

I prosjektet Grønn boligutbygging har man ut fra ønsket om å redusere det *mobile energiforbruket*, fått til en relativt tung økonomisk satsing på å øke kollektivtransporttilbudet. Kommunen har fått til et samarbeid med fylkeskommunen som innebærer en treårig satsing på busstransport med et samlet budsjett på 75 millioner kroner. Det vil bli fem minutters frekvens på bussavganger i perioden 06.30-18.00, deretter hvert 15 minutt til 24.00 og fra 05.45 til 06.30. Buss vil få prioritet på innfartsveiene, og det planlegges en egen minibussterminal i det aktuelle utbyggingsområdet. Kommunen peker på at folks holdning til privatbilbruk kombinert med lave drivstoffpriser ventelig er den viktigste hindringen for realisering av målet om økt bruk av kollektivtransport. Her synes mulighetene for å omgå hindringen i form av lave energipriser enda

---

<sup>32</sup> Punkt 3.2.4 i ”Arbeidsprogram Krosshaug og Loen, Husabø, Hundvåg” (Stavanger kommune/Asplan Viak 23.01.97).

vanskeligere enn når det gjelder priser på energi til stasjonært forbruk, noe vi skal komme tilbake til i det siste kapittelet under omtalen av hindringer (kapittel 5.7).

*”Uklare” globale mål: EØS-regler hindrer lokalt forbruk og rekruttering til fiskerinæringen*

Vi har også tatt med et eksempel på målkonflikter, der det er mer åpenbart at spenningen går mellom det lokale og internasjonale - eller ”globale” nivået. Eksempelet er hentet fra delprosjektet Miljøbygda Leines i Steigen kommune og gjelder hvordan EØS-regelverket påvirker mulighetene for en lokal råstoffutnytting.

Det fremheves fra prosjekthold som et stort paradoks at man i fiskeribygd Leines ikke kan kjøpe fersk og lokalt fisket fisk i butikken, når butikken ligger om lag ti meter fra fiskemottaket på kaia. I stedet henvises man til å kjøpe bearbejdede fiskeprodukter - ofte laget av Stillehavsfisk og transportert helt fra Canada. Årsaken skal ifølge kommunen ligge i EØS-regler for hygiene som gjelder for bearbejding og salg av fisk. Disse er så strenge at den lille lokale butikken måtte ha hatt en ekstra ansatt for å imøtekomme kravene - noe butikken ikke har råd til. De samme reglene gjør dessuten at man ikke lenger kan kjøpe fisken direkte fra fiskebruket på kaia. Dette ble i begynnelsen til en viss grad ignorert, eller omgått ved at befolkningen henvendte seg til fiskerne privat for å kjøpe fisk. Frykt for kontroller gjør imidlertid at reglene, som karakteriseres som rigide, nå følges mer og mer opp.

Det oppleves også som en hindring at reglene for vannkvalitet nå baserer seg på standarder utviklet for europeiske forhold. Kommuner må ifølge prosjektledelsen bruke millioner på å ruste opp vannverk til ”Brüsselstandard” - som er tilpasset forurensning fra ulike former for miljøgifter og ikke bakterier. Dette fører til høyere kostnader for ”overrensning” av vann til fiskeindustrien, noe som blir enda en hindring for opprettholdelse av næringen i Steigen.

Enda en konsekvens av Norges tilpasning til EØS-krav er ifølge kommunen at barn ikke lenger har adgang til å oppholde seg på kaia. Det er satt opp skilt på flere kaier med påskrift om at kaia er forbudt område for barn på grunn av EØS-krav. Dette gjør også at barn ikke kan gå inn i fiskebruket og hjelpe til med å

sløye fisk, og slik tilegne seg kunnskaper og identitet med næringen. Problemet forsterkes ytterligere av at EØS-krav og nasjonal lovgivning legger hindringer i veien for at barn så vel som voksne får bli med ut i fiskebåtene. Nye sikkerhetskrav, krav om ekstra redningsvester, krav om individuell forsikring på hver enkelt om bord osv har ført til at fiskerne nå kvier seg for å ta med folk ut på sjøen. Reglene beskrives fra prosjekthold som en masse ”agurkregler”. Totalt oppleves dette som en *alvorlig* hindring for mulighetene å rekruttere til fiskerinæringen og fiskeryrket, og dermed for å opprettholde det kommunen opplever som en viktig og bærekraftig livsform og næringsvei. Det understrekes fra kommunen at de nevnte hindringene griper *konkret* inn i satsningen på primærnæringene. Man opplever at man har stadig mindre kontroll og styring med lokale ressurser og med styringen av lokalsamfunnet generelt.

#### 4.6 Samspill mellom hindringer på flere nivå

Vi har alt flere ganger påpekt overlapp mellom ulike kategorier av hindringer som i tilfellet over. I slike tilfeller kan det være vanskelig å skissere løsninger på hindringene. En annen og langt mer alvorlig utfordring gjelder imidlertid når det er flere kategorier av hindringer som virker samtidig. Om lag halvparten av de undersøkte delprosjekter der det foreligger data om hindringsnivå er berørt av hindringer på flere nivå på én gang. Løser man én hindring, kan det stå flere hindringer i kø - eller nye hindringer skapes. Ett slikt eksempel er spørsmålet om *transport og miljø*. Her er det tilsynelatende et knippe av hindringer som alle bidrar til at vi ikke får redusert miljøproblemene knyttet til transport. I flere av delprosjektene har kommunene trukket fram hindringer knyttet til folks holdninger til bilkjøring og de sterke drivkreftene generelt i samfunnet som trekker i retning av en stadig større person- og varemobilitet. Samtidig bidrar lokale interessekonflikter, manglende kommunal innsats og en statlig politikk med stadig stor vekt på utbygging av transportinfrastruktur til å gjøre dette til et nær sagt ”uløselig” problem. Vi har valgt arbeidet med reiseliv og miljø i Røros som et konkret eksempel for å illustrere disse problemstillingene nærmere.

Norske myndigheter har gitt tilslutning til en overordnet strategi om å markedsføre Norge som et ”miljøvennlig” reisemål. Det er vårt omfang av urørt natur som har vært grunnlaget for en slik strategi, og det har så langt vært gjort lite for systematisk å sette på dagsorden at utøving av reiseliv kan utgjøre en



trussel for den samme urørte naturen. I den grad miljøkonsekvenser av reiseliv blir tatt opp, er det hovedsakelig de *stedfaste* aktivitetene som blir vurdert. Det er imidlertid konsekvensene av *transportdelen* i reiselivet som er hovedproblemet i et bærekraftperspektiv (Aall 1997). Om vi tar i betraktning at den reiselivsrelaterte transporten står for mer enn 50 prosent av den samlede persontransporten i dag, er det grunn til å stille spørsmål om transport og bærekraftig utvikling utgjør et uløselig paradoks for reiselivet (Byrkjeland 1995, Høyer og Simonsen 1996).

Røros inngår ifølge Stortingsmelding 14 (1986-87) "Om reiseliv" som en av seks hovedattraksjoner i den nasjonale reiselivsstrategien<sup>33</sup>. I arbeidet med reiseliv og miljø har kommunen i samarbeid med det lokale reiselivslaget også valgt å ta for seg de transportrelaterte miljøproblemene knyttet til reiselivet. I prosjektplanen for 1998 oppgir kommunen følgende mål for dette delprosjektet:

- lage et miljøsertifikat for reiselivet basert på Svanemerket
- tilrettelegge for miljøvennlige aktiviteter
- tilrettelegge for miljøvennlig transport *til og fra* Røros (dette gjelder både persontransport og transport av varer og produkter)
- tilrettelegge for miljøvennlig transport *innen* Røros

Kommunen peker på at det har vært et problem å opprettholde "gløden" hos de involverte bedriftene over lengre tid; særlig i forhold til målet om å legge om til mer miljøvennlig transport. I en konsulentrapport utarbeidet for kommunen stilles det spørsmålstegn ved om reiselivs- og transportnæringen lokalt er "moden" for denne typen radikale problemstillinger<sup>34</sup>. I konsulentrapporten vises det videre til kontakter som er gjort med en europeisk "grønn" turoperatør om interessen for å markedsføre Røros som et "grønt reisemål". Turoperatøren pekte imidlertid på at Røros lå for langt unna deres kundegrupper til at det var forsvarlig ut fra deres miljøkriterier å ta med Røros som reisemål, til tross for at opphold og aktiviteter ved destinasjonen framstår som "miljøvennlige". Miljøgevinsten ved et "miljøvennlig" opphold i Røros veier altså etter denne turoperatørens vurdering ikke opp for miljøkostnaden knyttet til det å komme seg til og fra Røros.

---

<sup>33</sup> De fem øvrige er Nordkapp, Fjordane, OL-94, Hurtigruta og Lofoten.

<sup>34</sup> Jäggi, S. (1998): *Prosjekt "Destinasjon Røros - miljøvennlig"*. Rapport til Røros kommune, juni 1998.

På sett og vis har man i Røros fått klarlagt ”veggen”; her har man klart fått demonstrert hvor langt – eller kort - man lokalt kan påvirke utviklingen i bærekraftig retning. Det framstår som tre mulige veier videre:

- man lever med paradokset om et ”uoppnåelig” ambisjonsnivå i reiselivets miljøstrategi
- man erkjenner paradokset, og justerer ambisjonsnivået ned til et mer ”oppnåelig” nivå
- man søker å arbeide offensivt videre ut fra det gjeldende ambisjonsnivået ved å søke å tiltrekke seg en større andel av geografisk sett ”nære” kundegrupper til erstatning for ”fjerne” kundegrupper

Konsekvensen av det ambisjonsnivået kommunen har lagt opp til - med fokus også på miljøvennlig transport til og fra Røros - kan altså synes å være at man må konsentrere seg om nærliggende kundegrupper i Norden; eller kanskje best i Norge. I motsatt fall kan det være vanskelig å opprettholde motivasjonen innen næringen til å arbeide for et miljømål om å redusere miljøproblemene knyttet til den reiselivsrelaterte transporten; et mål man nærmest definisjonsmessig ikke kan oppnå hvis man samtidig ønsker å trekke til seg langveisfarende turister. Om dette også er en fornuftig næringsstrategi, har vi ikke grunnlag for å si noe konkret om. Det kan nok tenkes at enkelte bedrifter velger å legge seg på en slik linje; noe det òg fins spredte eksempler på i Europa både på tilbyder- og etterspørselssiden (jfr den før omtalte ”grønne” turoperatøren). Det synes imidlertid lite sannsynlig at reiselivsnæringen på bred front i Røros - eller i andre deler av Norge - vil gå inn på en slik radikal linje. Det er rimelig å tro at det som i realiteten vil være et historisk brudd med koplingen mellom utviklingen av reiseliv og transportsystemer, vanskelig kan skje uten gjennom relativt store endringer av holdninger og strukturer i samfunnet.

I 1989 opprettet regjeringen et utvalg som skulle vurdere bruk av økonomiske virkemidler i miljøvernpolitikken (Miljøavgiftsutvalget). Et av utvalgets hovedkonklusjoner var at sektorovergripende økonomiske virkemidler synes i mange sammenhenger å være mer kostnadseffektive enn direkte reguleringer (NOU 1992:3). I en nasjonal og internasjonal sammenheng er det nærliggende å ta utgangspunkt i forslagene om innføring av en CO<sub>2</sub>-avgift. Det er vanskelig å se for seg at teknologiske tiltak alene skal kunne redusere CO<sub>2</sub>-utslippene fra transportsektoren - i alle fall ikke i det omfanget som Det internasjonale

klimatepanelet skisserer nødvendigheten av (Høy 1997a). Det synes med andre ord å være en nødvendig konsekvens av målet om en bærekraftig utvikling at også transportomfanget blir redusert, og det synes å være nettopp en slik effekt reiselivsnæringens internasjonale paraplyorganisasjon WTO frykter av å innføre en generell CO<sub>2</sub>-avgift. Som en del av grunnlagsmaterialet til Stortingsmeldingen om Norges oppfølging av Kyotoprotokollen ble mulighetene for å redusere CO<sub>2</sub>-utslipp for innenlandsk godstransport og persontransport med start- og endepunkt Norge vurdert (Aall et al 1997).

**Tabell 11** Relative tall for transportarbeid, samlet energiforbruk og CO<sub>2</sub>-utslipp for innenlandsk person- og godstransport 1996-2030 (Aall et al 1997)

	Basis	Trend		Kollektiv		Bærekraft	
	1996	2010	2030	2010	2030	2010	2030
<b>Transportarbeid</b>							
Gods	100	130	173	130	173	95	88
Persontransport	100	118	144	118	144	87	69
<b>Energiforbruk</b>							
Gods	100	112	150	121	149	92	50
Persontransport	100	93	101	86	89	56	32
<i>Sum</i>	100	98	114	95	104	65	37
<b>CO<sub>2</sub>-utslipp</b>							
Gods	100	107	143	110	127	84	33
Persontransport	100	92	100	85	87	55	31
<i>Sum</i>	100	96	111	91	97	62	31

Beregningene ble gjort gjennom utarbeiding av tre ulike scenarier: "Trend", "kollektiv" og "bærekraft". Innenfor hvert av disse ble transportarbeid, energiforbruk og utslipp av CO<sub>2</sub> beskrevet i to tidssnitt - år 2010 og år 2030 - i tillegg til at tall for 1996 ble brukt som sammenligningsgrunnlag. Det ble forutsatt gjennomgående lineære utviklingstrekk for perioden 1996-2030. "Trendalternativet" bygger på forlengelse av utviklingen det siste tiåret. Det bygger på de siste prognosetallene som er tilgjengelige, i hovedsak hentet fra Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 (NVVP) og Stortingsmelding nr 36 (1996-97) "Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007". "Kollektivalternativet" forutsetter den samme utviklingen som "trend" når det gjelder samlet omfang av person- og godstransportarbeid. Men

det inkluderer antatte implikasjoner av målrettede tiltak og virkemidler for å få til overganger av persontransport fra bil og fly til buss, tog/bane og gang/sykkel, og overganger av godstransport fra vei til sjø og bane. ”Bærekraftalternativet” bygger på en forutsetning om at den samlede mobiliteten reduseres. Det gjelder både person- og varemobiliteten. For fordelingen på transportmidlene og -formene bygges det inn egne forutsetninger om at særlig den vei- og luftbaserte mobiliteten blir redusert.

I den foregående tabellen har vi vist tall for den relative utviklingen i transportarbeid, samlet energiforbruk og samlet CO<sub>2</sub>-utslipp for godstransport og persontransport fordelt på de ulike scenariene. Sett i forhold til anbefalingene fra det internasjonale klimapanelet om 60 prosent global reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslippene er det bare bærekraftalternativet - det vil si alternativet med reduksjoner i omfanget av transportarbeidet - som tilfredsstillende dette kravet, gitt at samferdselssektoren skal ta samme byrde i utslippsreduksjoner som samfunnet sett under ett. Legger vi imidlertid resultatene fra Kyoto-forhandlingene til grunn, som innebærer at Norge kan øke sine samlede utslipp av klimagasser med 1 prosent i perioden 1990-2008/12<sup>35</sup>, vil kollektivalternativet ventelig være tilstrekkelig<sup>36</sup>.

I tabellen under har vi sammenstilt våre forutsetninger om *virkemiddelbruk* knyttet til de ulike alternativene. Det forutsettes en gradvis iverksetting av de ulike virkemidlene. Av tabellen går det fram at kollektivalternativet forutsetter en stor økonomisk innsats fra det offentlige, og i tillegg store endringer i infrastrukturen rettet inn mot godstransporten for å få realisert den forutsatte overgangen fra vei til bane og båt. For bærekraftalternativet forutsettes det betydelige arealrettete tiltak, dessuten strenge økonomiske virkemidler for å redusere omfanget av reiser med personbil og fly. Som det går fram av tabellen mangler det forslag til hvordan å redusere den bil- og flybaserte *fritidsmobiliteten*.

---

<sup>35</sup> Avtalen omfatter seks drivhusgasser: karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), nitrogendioksid (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HCF), perfluorkarboner (PFC) og svovelhexafluorid (SF<sub>6</sub>). I pressemeldingen fra Kyoto-forhandlingene står det at utslippene skal reduseres innen år 2008-12, kalkulert som et gjennomsnitt for disse fem årene.

<sup>36</sup> Hvis vi kjører vår modell opp mot 1990 som basisår får vi følgende tall for endringer i samlet utslipp av CO<sub>2</sub> for år 2011: ”trend” +9%, ”kollektiv” +4% og ”bærekraft” -32%.

**Tabell 12** Forutsetninger om virkemiddelbruk knyttet til ulike transport-scenarier

	"Trend"	"Kollektiv"	"Bærekraft"
<b>Generelle virkemidler</b>			
CO <sub>2</sub> -avgift	1	1	2
Avgift på eie av bil	0	0	1
Virkemidler for å redusere fritidsreise med bil og fly	0	0	mangler
<b>Virkemidler rettet spesielt inn mot <u>persontransport</u></b>			
<b>Arealplanlegging:</b>			
-utbygging av gang-/sykkelveier	0	2	0
-reservere deler av eksisterende veinett til gang/sykkel	0	0	2
-sikring av kollektivknutepunkt og holdeplasser	0	2	2
-restriktiv parkeringspolitikk	0	0	2
-relokalisering av boliger og nøkkelfunksjoner til bysentra	0	0	2
<b>Bane:</b>			
-forlenging av Nord-Norgebanen	0	1	1
-bybane i Bergen	0	1	1
-utbygging av høyhastighetstog	0	2	2
-offentlig tilrettelegging	0	1	2
<b>Buss:</b>			
-bygge ut ekspress- og lokalbusstilbudet	0	2	2
-offentlig tilrettelegging	0	1	2
<b>Fly:</b>			
-egen miljøavgift	0	1	2
-restriksjoner på utbyggingen rundt de store flyplassene	0	0	2
<b>Virkemidler rettet spesielt inn mot <u>godstransport</u></b>			
<b>Arealplanlegging:</b>			
-flytte næringsarealer til sjø	0	2	1
-flytte næringsarealer til kollektivknutepunkt for bane	0	2	2
-sikre knutepunkt bane/sjø	0	2	2
-bygge ut havner og omstrukturere havnesystemet	1	2	1
-dobbeltspor på noen strekninger med ett spor reservert gods	0	2	2
-sikre utbygging av lagerarealer	0	1	2
<b>Økonomiske virkemidler:</b>			
-offentlig tilrettelegging for transport med jernbane	0	1	1
-offentlig tilrettelegging for sjøbasert transport	0	1	0
-egen miljøavgift på veibasert godstransport	0	0	1

0 = ingen/liten økning i innsats, 1 = moderat økning i innsats, 2 = sterk økning i innsats.

## 5 Betydningen av resultatene fra Hindringsprosjektet i det videre Lokal Agenda 21 arbeidet

### 5.1 BLS-prosjektet – et innspill til en ”ny” miljøpolitikk?

Lafferty og Langhelle (1995, s. 313) framhever i den første norske boka som gir en bred og grundig teoretisk drøfting av begrepet bærekraftig utvikling at debatten først og fremst må oppfattes å ”dreie seg om hva målet egentlig innebærer, og hvordan målet best kan nås”. Forfatterne trekker paralleller med utviklingen av hvordan begreper som ”rettsstat”, ”demokrati” og ”velferdsstat” har blitt forstått og omsatt fra symbol til praksis. Forfatterne peker videre på at bærekraftbegrepet har gitt grunnlag for etablering av det de betegner som en ”ny” *politikk* - ”the politics of sustainable development”

Erfaringene fra Hindringsprosjektet vil ventelig kunne ha interesse for prosjektkommunene og deres arbeid med å realisere målene i de ulike delprosjektene. I denne sammenhengen er det imidlertid mer interessant å trekke fram de mer generelle og prinsipielle erfaringene vi kan høste fra prosjektet, og hva dette kan bringe inn i det videre arbeidet med en ”ny” miljøpolitikk under benevnningen Lokal Agenda 21. Under vil vi drøfte dette nærmere i følgende punkter:

- behovet for å endre det *politiske innholdet* i miljøvernpolitikken;
- behovet for å forholde seg til nye *målgrupper* og utvikle nye *arbeidsformer* og *arbeidsområder* i den kommunale miljøvernpolitikken;
- fokusering på hindringer som inngang til en *årsaksorientert miljøvernpolitikk*; og
- konsekvenser for kommune-Norge av overgangen til en *global miljøvernpolitikk*.

Dette er forhold vi som forskere mener er mest vesentlige. Ventelig vil de involverte prosjektkommunene sammen med SFT komme fram til andre eller supplerende momenter, når de har fått anledning til å sette seg inn i resultatene fra hindringsprosjektet og på andre måter oppsummert erfaringene fra BLS-prosjektet.

### *Fra Bærekraftige lokalsamfunn til Lokal Agenda 21?*

Overgangen fra MIK til LA21 som vi beskrev innledningsvis i rapporten har også påvirket utviklingen i BLS-prosjektet. Uten at man har foretatt noen formelle endringer i prosjektets overordnede mål og retningslinjer, har det gradvis foregått en symbolsk (og til dels retorisk) kopling mellom prosjektet og symbolet “Lokal Agenda 21”. Dette er meget forståelig gitt den store oppmerksomheten som (omsider) har festet seg ved LA21-idéen. Like viktig for vår analyse, er å konstatere at dette også er helt i tråd med prosjektets mål og egenart. Bærekraftig produksjon og forbruk har stått helt sentralt i LA21-satsingene over hele verden. Dette betyr at resultatene fra vårt hindringsprosjekt får en bredere og mer politisk aktuell relevans enn opprinnelig tiltenkt. LA21 har ikke bare blitt et sentralt tema for den lokale miljøvernpolitikken. Den har fått status som et hovedsatsingsområde for regjeringens nasjonale politikk for en bærekraftig utvikling, og er uten sammenligning den mest synlige del av Norges oppfølging av FNs handlingsplan for en bærekraftig utvikling; Agenda 21.

Vi viste innledningsvis i kapittel 2.3 til kriterier for å skille en prosess som reelt sett forholder seg til anbefalingene i kapittel 28 i Agenda 21, fra andre former for lokalt miljøvernarbeid. Kriteriene gjaldt både organisering, gjennomføring og politisk innhold. BLS-prosjektet har nok vært nærmest å oppfylle kriteriene som gjelder organisering og gjennomføring, mens det politiske innholdet - med noen få unntak - i mindre grad skiller seg fra det tradisjonelle miljøvernarbeidet norske kommuner har drevet med siden starten på MIK-perioden. Dette sier kanskje noe om MIK-reformens ”tyngde”; det skal mer til enn et prosjekt for å endre innholdet i de tunge prosessene som ble startet gjennom den massive satsingen MIK-reformen representerte. Vårt generelle inntrykk er derfor at selv om BLS-prosjektet med tiden i økende grad har blitt profilert nasjonalt som et LA21-prosjekt, er det bare i begrenset grad riktig å betegne de konkrete delprosjektene som faktisk *del av* en lokal Agenda 21-prosess. Det er derimot mer riktig å si at BLS-prosjektet har *beredet grunnen* for en *framtidig* LA21-prosess i prosjektkommunene; noe som òg er formulert som et hovedmål med BLS-prosjektet av de fleste prosjektkommunene. BLS-prosjektet har pekt på viktige utfordringer og prøvd ut nye arbeidsformer, som kan klargjøre mer presist hvor utfordringene ligger for det kommunale miljøvernarbeidet om man virkelig

ønsker å utvikle den kommunale miljøvernpolitikken videre fra det punktet MIK-reformen har brakt kommune-Norge.

*Behov for et nytt politisk innhold?*

Kommunenes Sentralforbund vedtok allerede i juni 1992 en uttalelse som framstår som noe av det mest radikale et politisk organ i Norge har uttalt om forbruk og miljø. Uttalelsen framhever - slik SFT òg gjør i prosjektplanen for BLS-prosjektet - nødvendigheten av også å redusere *nivået* på sluttforbruket (Kommunenes Sentralforbund 1993, s. 9, vår understreking):

*“Vårt høye forbruk og vår økonomiske vekst i vest er uforenlig med en bærekraftig utvikling og global fordeling av verdens ressurser. ... Landstinget oppfordrer lokalpolitikkerne til å bidra aktivt til en mer rettferdig omfordeling av kjøpekraft og et forbruks- og livsmønster som sikrer vårt miljø og våre naturressurser til generasjonene etter oss”.*

Gitt utgangspunktet referert over, er det neste spørsmålet hvilke typer forbruk disse kravene skal gjelde for. Agenda 21 anbefaler utvikling av *bærekraftindikatorer* som et hjelpemiddel for å utvikle sektorer og deler av samfunnet i mer bærekraftig retning. Bærekraftindikatorer kan òg hjelpe oss å plukke ut de strategisk viktige forbrukskategoriene der det kreves innsats. Utvikling av bærekraftindikatorer var òg ført opp som et viktig tema for BLS-prosjektet i den nasjonale prosjektplanen. men et slikt arbeid har så langt ikke blitt igangsatt. I prosjektet “Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk” finansiert av KS-forskning er det i dialog med tre forsøkskommuner<sup>37</sup> tatt til orde for å utvikle et *rammeverk* for kommunale bærekraftindikatorer - heller enn en form for universelle bærekraftindikatorer. Sentralt i den foreslåtte modellen er identifisering av 15 kommunale *bærekrafttema* gruppert i tre hovedkategorier (se tabellen på neste side).

---

<sup>37</sup> Stavanger kommune, Ålesund kommune og Akershus fylkeskommune.



**Tabell 13** Forslag til en kommunal bærekrafttematikk for norske kommuner  
(Høyer og Aall 1997a, Aall 1998)

<p><u>(I) Miljøpolitiske prinsipper:</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Føre var-prinsippet</li><li>2. Rettferdig fordeling innenfor nålevende generasjoner</li><li>3. Rettferdig fordeling mellom nålevende og framtidige generasjoner</li></ol> <p><u>(II) Miljøpolitisk innhold:</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>4. Vern av det biologiske mangfoldet</li><li>5. Reduksjon i energiforbruket</li><li>6. Reduksjon i utslipp som skader atmosfæren</li><li>7. Reduksjon i forbruket av materielle ressurser</li><li>8. Reduksjon i den samlede mobiliteten</li><li>9. Utslipp til lokale resipienter innenfor naturens tålegrense</li><li>10. Bærekraftig høsting av naturressurser</li><li>11. Menneskepåvirkede endringer av miljøet må ikke skade vår helse</li></ol> <p><u>(III) Miljøpolitiske prosesser:</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>12. Folkelig deltakelse</li><li>13. Ansvarliggjøring av alle sektorer</li><li>14. Internasjonalt engasjement</li><li>15. Holdningsskapende arbeid</li></ol>
--

Bakgrunnen for Retningsanalyseprosjektet finner vi i innstillingen fra KS sitt ad-hoc utvalg for miljø fra 1993. I innstillingen blir det tatt til orde for at kommuner arbeider ut fra denne typen retningsanvisning. Tematikken i tabellen over samsvarer i rimelig grad med de miljøtema prosjektkommunene har prioritert i sitt prosjektarbeid og SFTs forslag til kritiske ressurser og miljøkvaliteter (SFT 1995). Vi har ikke funnet det riktig å gå videre i å oppsummere de ulike innspillene til hva som mer konkret bør være tema i en kommunal miljøpolitikk for en bærekraftig produksjon og forbruk. Vi mener at de ansvarlige myndighetene – det være seg KS eller staten – har et tilstrekkelig grunnlag fra BLS-prosjektet og tidligere prosjektvirksomhet (blant annet Retningsanalyseprosjektet) til å gi de nødvendige anbefalingene til kommune-Norge.

### *Nye målgrupper, arbeidsformer og arbeidsområder i den kommunale miljøvernpolitikken?*

Våre informanter i kommunene har vært klare på at det er behov for et nytt og mer radikalt politisk innhold i en lokal miljøvernpolitikk som tar opp i seg ambisjonene om en mer bærekraftig produksjon og forbruk lokalt. Det er likevel nye sider ved den politiske *prosessen* som er mest synlig i det konkrete prosjektarbeidet, og som våre informanter er mest opptatt av når de blir spurt om forskjeller mellom en ”tradisjonell” miljøvernpolitikk og en ”ny” bærekraftorientert kommunal miljøpolitikk:

- *Nye målgrupper og samarbeidspartnere*: Samarbeid med næringslivet og husholdninger blir pekt på av kommunene som det kanskje mest genuint ”nye”. Til en viss grad også samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- *Nye arbeidsformer*: Økt vekt på medvirkning og direkte involvering av eksterne aktører i iverksetting av tiltak. Økt vekt på samarbeid til fordel for kontroll, og stimulering til fordel for restriksjoner.
- *Nye aktivitetsområder*: Økt oppmerksomhet om drift av kommuneorganisasjonen (”feie for egen dør”) og holdningsskapende aktivitet på brei front (”folkeopplysning”).

Våre informanter påpeker at BLS-prosjektet har brakt inn nye *aktører* og *samarbeidspartnere* i det kommunale miljøvernarbeidet. I tabellen under viser vi fordelingen av de ulike aktører og samarbeidspartnere som har vært involvert i delprosjektene. ”Kommune” i betydningen kommunalt tilsatte kommer naturlig nok ut med den høyeste rangeringen. Det er imidlertid interessant å registrere et såpass høyt innslag av andre aktører i de ulike delprosjektene.

**Tabell 14** *Andel av delprosjektene som har aktivisert ulike aktører*

Kommune	92 %
Organisasjoner	36 %
Næringslivet	31 %
Husholdninger	13 %

På miljøvernområdet er det også tidligere gjennomført en rekke forsøk med vekt på å involvere ”eksterne” grupper ut over kommuneadministrasjonen og politikerne i kommunale tiltak og planer. Like fullt var medvirkning ikke blant de mest sentrale temaene i MIK-programmet, og har heller ikke vært sterkt fokusert

i den senere oppfølgingen av MIK-reformen fra Miljøverndepartementet eller Kommunens Sentralforbund. Basert på svar fra 105 kommuner konkluderer Hovik og Johnsen (1994) med at det hovedsakelig var kommunale etater som deltok i arbeidet med å lage de kommunale miljøvernplanene, mens frivillige organisasjoner og næringslivet i liten grad deltok, eventuelt bare som leverandør av informasjon til planprosessen. Bare 15 prosent av kommunene svarte at frivillige organisasjoner deltok aktivt i planarbeidet. På tiltakssiden var imidlertid bildet annerledes. 93 prosent av i alt 125 kommuner sa de hadde samarbeidet aktivt med ulike frivillige organisasjoner i gjennomføringen av konkrete miljøtiltak, som rydding av søppel, merking av stier, skjøtsel av verneverdige områder og lignende (Taugbøl 1994). I en større sammenheng framstår derfor ikke medvirkning som en ”ny” utfordring, selv om det i forlengelsen av MIK-reformen kan argumenteres for at medvirkningsperspektivet har vært for lite fremme i den kommunale *miljøvernpolitikken*.

Det som imidlertid klart framstår som en forskjell mellom en ”tradisjonell” kommunal miljøvernpolitikk og det som har skjedd i BLS-prosjektet er at *næringslivet* er forsøkt trukket aktivt inn i et relativt stort omfang, og at kommunen har inntatt en samarbeidsrolle overfor næringslivet. Dette er en ny erfaring i det kommunale miljøvernarbeidet i Norge om vi sammenligner oss med for eksempel Danmark. I Norge har det i hovedsak vært staten gjennom SFT og fylkesmannens miljøvernavdeling som har hatt ansvar for oppfølging av næringslivets miljøinnsats, og da mest i form av påbud og kontroll. I den grad kommunen har vært inne er det i forhold til små og mellomstore bedrifter, og da som ansvarlig for det offentlige kloakksystemet. Til tross for at en stor del av norske kommuner over snart 10 år har bygd opp en betydelig miljøkompetanse, har det vært overraskende få koplinger mellom det kommunale miljøvern- og tiltaksarbeidet - både administrativt og på politisk plan (Byrkjeland 1997). I Danmark har for eksempel kommunen hatt en langt mer aktiv rolle med et tett samarbeid med det lokale næringslivet om utvikling av såkalt ”renere” teknologi<sup>38</sup>. Deler av dette mønsteret ser vi i de mange forsøkene med fyrårsbedrifter og utdeling av kommunale ”miljøsertifikat” til bedrifter som oppfyller gitte minstekrav innen BLS-prosjektet.

---

<sup>38</sup> En annen og ikke fullt så positiv side ved den ”danske modellen” er at kommunene òg har en historie med dårlig oppfølging av det ansvaret som påligger kommunene, noe som igjen førte til store forurensningsskandaler på 1980-tallet.

*Kan fokus på hindringer lede fra en effekt- til en årsaksorientert miljøvernpolitikk?*

Fokus på hindringer representerer som påpekt tidligere et delvis nytt perspektiv på politikkipplementering. Et slikt fokus representerer en utfordring for den politiske og administrative kulturen i norske kommuner med en sterk tradisjon for ensidig å rette oppmerksomheten framover, mens den form for tilbakeskuing og refleksjon som fokus på hindringer forutsetter gjerne har en lavere status. Det er mangelen på utfall som står i sentrum for oppmerksomheten. Kommunene mangler ofte rutiner og verktøy for selv å kunne avdekke hindringer. Årsmeldinger, årsregnskap, kommuneplanmeldinger, forvaltningsrevisjon og miljørevisjon er eksempler på denne formen for verktøy.

Plasserer vi hindringsperspektivet i en større miljøpolitisk sammenheng, leder dette oss inn i diskusjonen om forskjellen mellom det Verdenskommisjonens rapport betegner som en effekt- og årsaksorientert miljøvernpolitikk. I Verdenskommisjonens rapport skisseres to hovedtilnærminger til miljøvernpolitikken. Den ene karakteriseres som ”standardprogrammet” - eller en *effektorientert* miljøvernpolitikk - og gjenspeiler en innstilling til miljøvernpolitikk, lover og institusjoner som legger hovedvekten på miljøeffekter. Den andre tilnærmingen - en *årsaksorientert* miljøvernpolitikk – fokuserer på *årsakene* til disse effektene. Kommisjonen understreker at den første har rådet grunnen til nå, mens det er den andre som må inngå i en bærekraftig utvikling.

Hvis man mener at et ”hindringsperspektiv” på miljøvernpolitikken er viktig, og at dette kan lede i retning av en årsaksorientert miljøvernpolitikk, kan tiltak for å støtte kommunene i å ta i bruk denne typen verktøy være et viktig virkemiddel.

*Overgang til en global miljøvernpolitikk*

Vi pekte i innledningskapittelet på at kommunenes arbeid med LA21 inngår i en sammenheng der vi ser framveksten av et internasjonalt miljøpolitisk regime. Hva innebærer dette av endringer i forhold til det ”tradisjonelle” kommunale miljøvernarbeidet? Det kanskje viktigste poenget i denne sammenhengen er framveksten av direkte koplinger mellom lokalt og internasjonalt nivå, og

mellom lokalt nivå i ulike land (jfr figuren under). Nye aktører, nye akser og nye tyngdepunkt introduseres i miljøvernpolitikken:

- Internasjonalt opptrer kommuner som aktører gjennom vennskapskommuneforbindelser<sup>39</sup> og etablering av internasjonale sammenslutninger som arbeider spesielt med miljø<sup>40</sup>.
- Det etableres direkte akser eller forbindelseslinjer mellom internasjonalt og lokalt nivå, som har direkte konsekvens for utformingen av miljøvernpolitikk på de respektive nivåene<sup>41</sup>.
- Tyngdepunktet mellom lokalt, nasjonalt og internasjonalt forskyves. Kommunen opptrer ikke lengre utelukkende som ”mottaker” av styringssignaler fra nasjonalt nivå; i økende grad formuleres miljøpolitiske krav lokalt som retter seg inn mot staten. Samtidig forskyves noe av makten ut fra nasjonalt nivå og over på internasjonalt nivå, gjennom utvikling av stadig flere internasjonale miljøvernavtaler<sup>42</sup>.

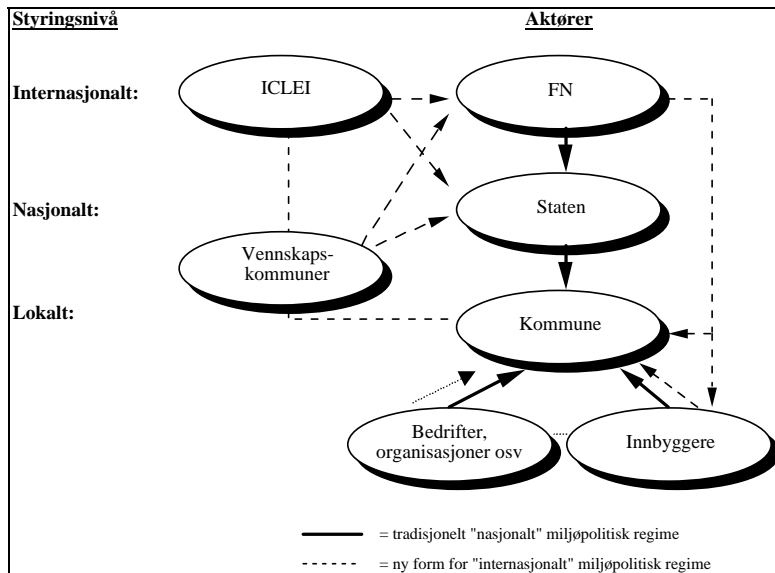
---

<sup>39</sup> Særlig interessant i denne sammenhengen er samarbeid mellom rike kommuner i Nord og fattige kommuner i Sør eller Øst-Europa. Norske kommuner hadde for eksempel i 1992 seks vennskapskommuner i Sør og 42 i det tidligere Øst-Europa (KS 1992).

<sup>40</sup> ICLEI, International Sustainable Cities & Towns Campaign oa.

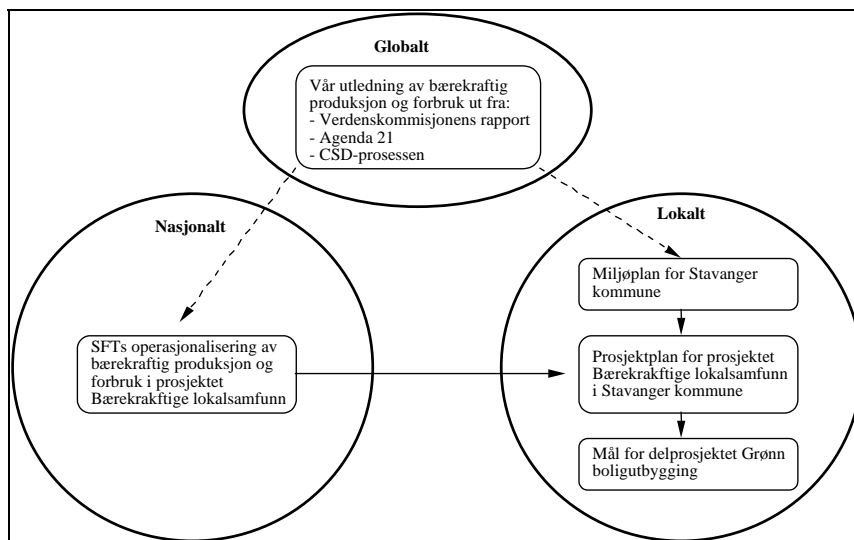
<sup>41</sup> ”Klimaalliansen” er det kanskje beste eksempelet. Ved årsskiftet 1993/94 hadde 373 europeiske kommuner og regioner undertegnet et manifest der de forplikter seg til å halvere CO<sub>2</sub>-utslippene innen år 2010, kombinert med støtte til Amazonasindianernes fellesorganisasjon i deres arbeid for å ta vare på skogen i Amazonas (Hille et al 1994).

<sup>42</sup> Under de internasjonale klimaforhandlingene i Berlin våren 1995 arrangerte ICLEI ”the Second Municipal Leaders’ Summit on Climate Change”, der det ble vedtatt en erklæring i 14 punkter som henvendte seg til kommuner, nasjoner og konkret forhandlingspartnerne under klimaforhandlingene. 150 representanter fra kommuner i 50 land oppfordret verdens kommuner om å vedta mål om 20 prosent reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslippene innen 2005 med 1990 som utgangspunkt. Samtidig ble forhandlingspartnerne oppfordret om å vedta et tilsvarende mål. Det ble også foreslått å trekke representanter fra lokal forvaltning med som formelle forhandlingspartnerne ut fra erkjennelsen at mange av de tiltak som er nødvendig for å realisere de klimapolitiske mål, må gjennomføres lokalt.



**Figur 1** Forskjell mellom et "tradisjonelt nasjonalt" og den formen for "internasjonalt" miljøpolitisk regime Agenda 21 introduserer i det kommunale miljøvernarbeidet (basert på Høyen og Aall 1997a)

Arbeidet med oppfølgingen av Verdenskomisjonens rapport illustrerer denne utviklingen på en god måte. Rapporten legger opp til overføring av myndighet fra nasjonalt til internasjonalt nivå. Det lå likevel innebygget at hovedansvaret for den praktiske iverksetting av kommisjonens mål lå til nasjonalstatene - mens det lokale nivået omtrent ikke var nevnt i det hele tatt. I oppfølgingen av rapporten gjennom Agenda 21 og CSD-prosessen har imidlertid oppmerksomheten om ansvar for iverksetting i økende grad blitt rettet mot det lokale nivået. Figuren under illustrerer hvordan det internasjonale miljøpolitiske regime kan synliggjøres i BLS-prosjektet, eksemplifisert med delprosjektet Grønn boligbygging fra Stavanger. Figuren viser hvordan logikken i BLS-prosjektet forutsetter at de enkelte delprosjektene reflekterer de overordnede globale, nasjonale og lokale mål.



**Figur 2** Samspill mellom ulike målnivå illustrert ved delprosjektet “Grønn boligbygging” i Stavanger kommune

Den form for internasjonalisering som synes å skje innen miljøvernpolitikken føyer seg òg inn i et større bilde, der vi kan se for oss en svekkelse av nasjonalstatene til fordel for sterke byer og lokalforvaltninger i kombinasjon med sterke overnasjonale organ<sup>43</sup>. Allerede før Rio, og med utgangspunkt i Verdenskommisjonens rapport, tok flere lokalsamfunn rundt om i verden initiativ for å kople sine egne problemer, planer og beslutningsprosesser opp mot de globale utfordringene. I de fleste tilfeller ga slike tiltak opphav til nye impulser til lokalpolitikken, og i flere tilfeller (særlig i føderale statssystemer) gikk de nye initiativene inn i en større maktpolitisk ramme. Logikken i oppfordringen fra Verdenskommisjonen rapport om å “tenke globalt, men handle lokalt” berørte mange underliggende styringskonflikter, og ga lokale politikere anledning til å profilere både seg selv og de lokale problemene. Initiativene strakk seg imidlertid langt ut over konflikten mellom sentralisering og desentralisering innenfor de enkelte statene. Moderne kommunikasjonsmidler, med hensyn til både transport

<sup>43</sup> Under en samling i Lisboa høsten 1995 arrangert av the European Sustainable Cities & Towns Campaign, ble dette poenget framhevet. Det ble påpekt at byer har en sterkere historisk forankring enn nasjonalstaten, og det ble framhevet at nettopp byer har vært en politisk drivkraft i utviklingen av deler av EUs og medlemslandenes miljøvernpolitikk.

og elektroniske kommunikasjonsformer, satt de enkelte lokalsamfunn bedre i stand til å opprette kontakt seg imellom. Vennskapskommuneordninger med direkte referanse til miljø- og utviklingsproblemer vokste raskt fram, og nye nettverk blant flere lokalsamfunn i flere verdensdeler ble mer og mer vanlig. Betydningen av denne nye formen for lokal/lokal akse rettet inn mot globale styringsproblemer er fremhevet av amerikaneren Bruce Rich i sin grundige analyse av Verdensbankens rolle i miljø- og utviklingskrisen (1994). I Richs øyne var det helt feilslått å tro at internasjonale organer, sammen med innviklede internasjonale styringsavtaler (for eksempel om klima, biodiversitet, bistandsformidling, osv.), kan løse de globale problemene. Tanken om “ovenfra- ned” styring, med sterk tilknytning til vitenskapelig ekspertise og tunge byråkratistyrte internasjonale organer, er feilslått. Etter Richs (og etter hvert, flere andres) vurdering, ligger det ikke bare håp men mye fornuft og lokal pragmatisk ekspertise i de nye lokal/lokal-nettverkene. Med kapittel 28 i Agenda 21, fikk disse tankene en ny global ramme, og med initiativene til ICLEI og de nasjonale organisasjonene for lokale og regionale myndigheter, fikk de en sterk organisasjonsmessig forankring.

I historisk sammenheng er dette en ny form for styresett som vi har liten kunnskap om hvordan bør legges opp, enn si hvordan fungerer i praksis. Det i og for seg uforpliktende Agenda 21-dokumentet, med en oppfordring om å starte lokale Agenda 21-prosesser, er bare ett av flere elementer i forsøkene på å etablere et internasjonalt miljøpolitisk regime som strekker seg helt ned til lokalsamfunnsnivå. Ventelig vil vi i framtiden se langt mer konkrete styringssignaler rettet direkte mot lokalsamfunnet knyttet opp til internasjonale konvensjoner om for eksempel klima og biologisk mangfold<sup>44</sup>.

### 5.3 Behov for videre forskning og utvikling

Arbeidet med Hindringsprosjektet har gitt grunnlag for å peke på to typer problemstillinger: Den første er på sett og vis ”innen” BLS- og Hindringsprosjektet, og gjelder en videreføring av de problemstillingene som

---

<sup>44</sup> Et slikt syn blir støttet av representanter for FNs miljøvernprogram (UNEP), som ved flere anledninger har framhevet kommunenes avgjørende rolle i det videre arbeidet med å implementere internasjonale miljøvernkonvensjoner (Petersen 1996).



konkret retter seg mot BLS- og Hindringsprosjektet. Den andre typen problemstillinger er mer generelle og er ”inspirert av” vårt arbeid med Hindringsprosjektet. Den første gruppa problemstillinger kan vel så mye sees på som et innspill til SFT om mulige videre analyser av erfaringene fra BLS-prosjektet.

*”Konkrete” problemstillinger spesielt rettet inn mot videreføring og avslutning av BLS-prosjektet*

Av signaler vi har fått både fra SFT og prosjektkommunene, ser vi at spredning av erfaringer vil bli en viktig oppgave i forbindelse med avslutningen av BLS-prosjektet. Vi vil særlig peke på én generell erfaring som ventelig vil kreve noe ekstra ”kreativitet” å få formidlet; nemlig en klargjøring av hva *fokus på hindringer* kan tilføre den lokale miljøvernpolitikken. Vi har tidligere påpekt både *viktigheten* av et slikt perspektiv – jfr Verdenskommisjonens anbefaling om å legge om til en årsaksorientert miljøvernpolitikk – og *problemet* med å vinne innpass for et slikt perspektiv i den politiske og administrative kulturen i norske kommuner. Vi har selv erfaringer med hvor vanskelig det er å vekke interesse for å ta i bruk miljørevisjon, selv om vi kan vise til positive erfaringer i det før omtalte Miljørevisjonsprosjektet. Vi tror likevel at nettopp det å vise til bruk av miljørevisjon kan være en fornuftig måte å formidle et såvidt abstrakt budskap. ”Hindringsperspektiv” og ”årsaksorientert miljøvernpolitikk” vil nok for de fleste i utgangspunktet være begreper som forvirrer mer enn de forklarer. Da framstår – muligens – miljørevisjon som et mer håndgripelig begrep, der det alt i dag er utviklet noe veiledningsmateriale (”Håndbok i miljørevisjon” utgitt på Kommuneforlaget).

BLS-prosjektet har medført en omfattende prosjektvirksomhet som igjen har involvert en lang rekke aktører. Hindringsprosjektet har i realiteten vært en avgrenset form for *evaluering av BLS-prosjektet*, men det synes likevel viktig å få gjennomført en bredere form for evaluering. Vi vil anbefale at man venter til BLS-prosjektet er avsluttet – kanskje enda lengre – for dermed i større grad å få med seg utfall og effekt av de igangsatte delprosjektene. Det kan òg synes hensiktsmessig å velge ut noen avgrensede tema for gjennomføring av sammenlignende studier mellom BLS-kommuner og andre ”kontrollkommuner”,

for dermed klarere å få fram hvilke endringer i det kommunale miljøvernarbeidet som med større sannsynlighet kan tilskrives BLS-prosjektet.

Den kanskje største utfordringen i etterarbeidet med BLS-prosjektet – det være seg evaluering eller formidling av erfaringer – vil likevel være å skape et *politisk engasjement* for de erfaringene og konklusjonene man trekker. Vi har i andre sammenhenger høyst ulike erfaringer med hvordan resultater fra større forsknings- og utviklingsforsøk innenfor kommunalt miljøvernarbeid har blitt håndtert av det politiske nivået hos oppdragsgivere eller kommuner som har deltatt direkte i prosjektene. Noe av ”hemmeligheten” med å sikre politisk interesse for resultatene fra et prosjekt ligger naturlig nok i å involvere det politiske nivået i forberedelsen til og gjennomføringen av prosjektet. Vi har ikke grunnlag for å si noe sikkert om dette i forhold til BLS-prosjektet – den innsikten regner vi med at prosjektkommunene og SFT har – men vi vil anbefale at både prosjektkommunene og SFT legger mye innsats i å tenke gjennom en strategi for formidling av ”budskapet” fra BLS-prosjektet til viktige beslutningsfattere; innen BLS-kommunene; i andre interesserte kommuner; i Kommunenes Sentralforbund og på statlig nivå – det være seg i departementer, Storting og regjering. Våre erfaringer underbygger at BLS-prosjektet har pekt på de viktige og kontroversielle sidene ved miljøvernpolitikken. Skal man kunne gripe fatt i de utfordringene som virvles opp i kjølvanen av et ønske om å ”omgå” påpekte hindringer – ikke minst gjelder dette uttalelser fra statlig hold om bedre ”samordning” av den nasjonale (miljøvern)politikken – fordrer dette politisk mobilisering for disse spørsmålene.

Den kanskje mest påtrengende og konkrete – men ikke mindre ambisiøse – oppgaven, er etter vårt syn at det på sentralt hold må avklares *hvilken forståelse det forventes at kommunene skal legge til grunn i sitt arbeid med bærekraftig produksjon og forbruk*. Vi har med vilje vært litt ”ullene” når vi bruker betegnelsen ”sentral hold”. Betegnelsen kan referere til Kommunenes Sentralforbund, Miljøverndepartementet eller for den del Stortinget. Poenget er at det ventelig vil være viktig at et overordnet organ med legitimitet i forhold til kommune-Norge bør presentere sitt syn på hva som forventes at kommunene skal gripe fatt i. Det kanskje mest avgjørende er å få avklart om fordelingsperspektivet – og da særlig velferdsperspektivet som gjelder en rettferdig fordeling mellom dagens rike og fattige land - på bærekraftmålet skal vektlegges, eller om det er

”tilstrekkelig” bare å forholde seg til det økologiske perspektivet. Mer spesifikt – men fortsatt på et overordnet nivå – står videre spørsmålet om hvordan man skal forstå begrepet ”forbruksmønster”; gjelder det bare endring i sammensetningen av forbruket, eller også endring av volum? For den videre konkretiseringen har vi tidligere pekt på muligheten som ligger i å ta utgangspunkt i vårt tidligere utviklede forslag til en kommunal *bærekrafttematikk* – utviklet som del av et opplegg for såkalt ”retningsanalyse” av kommunal politikk og kommunale planer og bruk av kommunale bærekraftindikatorer.

### *”Generelle” og mer prinsipielt orienterte problemstillinger*

Vårt utgangspunkt som oppdragsforskningsinstitusjoner er naturlig nok behovet for ”mer” kunnskap i samfunnet. Vi registrerer imidlertid at det i flere sammenhenger er en dalende interesse for forskning – både såkalt ”strategisk” forskning og mer allment ”grunnforskningsorienterte” prosjekter – om de samfunnsvitenskapelige og samfunnskritiske perspektiver på miljøvernpolitikken. Tunge trender synes å trekke i retning av mer orientering mot naturfaglig og teknologisk orientert forskning, eventuelt forskning der ”miljø” blir sett på som en tilpasningsvariabel i forhold til et overordnet mål om økonomisk vekst. I et slikt bilde framstår Hindringsprosjektet som en ”ensom svale”, og denne typen prosjekt blir etter vår vurdering derfor av stor faglig verdi. Enkelt sagt tror vi derfor det er viktig med mer av denne typen forskning. I en nasjonal miljøvern- og forskningspolitisk sammenheng vil vi særlig peke på viktigheten av å videreføre og forsterke den satsingen som tross alt har vært så langt på nettopp *bærekraftig produksjon og forbruk*, både innenfor ”forskning” og mer ”utviklingspregede” aktiviteter.

Vi vil imidlertid påpeke viktigheten av å få en større forsknings- og utviklingsaktivitet på det som retter seg mer spesifikt inn mot *Lokal Agenda 21*. Vi har i andre sammenhenger registrert at det pågår en debatt om profilering av et nytt *planforskningsprogram* i en slik retning, og vi vil slutte oss til de som har pekt på viktigheten av å legge et LA21-perspektiv til grunn for et slikt program. Videre mener vi det er viktig i sterkere grad å prioritere utviklingsmidler til LA21-relevante aktiviteter – blant annet innenfor Miljøverndepartementenes budsjett og forskningsmidlene som Kommunenes Sentralforbund disponerer. Vi vil likevel advare mot det som etter vår vurdering kan lede til en overfokusering

på prosessorienterte problemstillinger til fordel for en substansorientering som gjelder det politiske *innholdet* i arbeidet med LA21. Ny forskning og utvikling om LA21 må ikke bare dreie seg om ”nytt demokrati” og ”medvirkning”, slik man kan tolke enkelte signaler så langt i debatten. Med bakgrunn i erfaringer nettopp fra Hindringsprosjektet vil vi peke på fire sentrale og ”substansorienterte” tema som synes særlig viktig å rette oppmerksomheten mot: Transport, lokal energipolitikk, klimapolitikk og biologisk mangfold.

Innenfor *transportpolitikken* er det særlig to problemstillinger og politiske utfordringer som synes påtrengende: (1) Hvordan legge opp til en politikk som på kort og lang sikt reduserer omfanget av person- og varemobiliteten? (2) Hvordan utforme en transportpolitikk med det mål for øye å redusere mobiliteten, som også favner om fritidsmobiliteten? Som vi har påpekt tidligere utgjør transport til fritidsformål så mye som halvparten av den samlede persontransporten. Gitt at det er politisk ønskelig å iverksette virkemidler for å begrense veksten eller redusere omfanget i persontransportarbeidet synes det riktig i større grad å rette oppmerksomheten mot fritidsreiser. Det gjenstår å kartlegge nærmere omfang, sammensetning og karakter knyttet til fritidsmobilitet - og på det grunnlaget utvikle forslag til virkemidler som kan påvirke omfang og valg av transportmidler for fritidsreiser.

Vi har tidligere påpekt den nære sammenhengen mellom en lokal *energi- og klimapolitikk*, og at dette er områder som i liten grad er utviklet lokalt i Norge – dette til tross for en relativt stor innsats på dette området internasjonalt. Vår nasjonale klimapolitikk er langt fra ferdig utviklet. Regjeringen viser selv til at de foreslåtte tiltak bare delvis vil oppfylle de forpliktelser Norge har påtatt seg, og at foreslåtte tiltak derfor må følges opp med nye tiltak. I tillegg må en regne med at den vedtatte klimakonvensjonen vil utvikles videre, i form av nye tiltak og forsterket ambisjonsnivå. Klimapolitikken både internasjonalt, nasjonalt og lokalt vil således stå foran store utfordringer. På denne bakgrunn er det interessant å gå nærmere inn på de muligheter og begrensninger som ligger for en lokal klimapolitikk i norske kommuner. Det er igangsatt flere internasjonale initiativ for å utvikle en lokal klimapolitikk. Det er etter hvert også gjennomført studier av de samme lokale forsøkene. Det synes hensiktsmessig å gjennomføre en internasjonal kunnskapsstatus med oppsummering av hva som er igangsatt internasjonalt, blant annet ved hjelp av den oversikten som alt i dag fins innen

ICLEI. Det er bare et fåtall norske kommuner som har begynt arbeidet med å utforme en lokal klimapolitikk. Så vidt vi har kjennskap til er Kristiansand og Oppland så langt de eneste kommunene/fylkene som har laget utkast til klimahandlingsplaner. Flere andre kommuner har planer om - eller er i ferd med - å starte et tilsvarende planarbeid (blant annet Fredrikstad, Trondheim, Stavanger, Akershus fylke oa). Det vil ventelig være av stor verdi for andre kommuner å oppsummere status i Norge, og se dette i lys av de internasjonale erfaringene. Kartlegging av status bør gå nærmere inn på valg av planleggingsmodell; klimapolitisk ambisjonsnivå og valg av tiltaksprofil; opplevelse av hindringer; og motivasjon i politisk og administrativ ledelse for igangsetting av planarbeid på dette området.

*Biologisk mangfold* framstår i mange sammenhenger som et høyst uklart begrep. Vi registrerer i BLS-prosjektet at i den grad begrepet blir knyttet til konkrete aktiviteter, er det lite som skiller disse aktivitetene fra det som tidligere ble kalt ”naturvern” eller ”grøntplanlegging”. Regjeringen har i Stortingsmelding 58 signalisert en storstilt nasjonal satsing på ”kartlegging” av det biologiske mangfoldet i Norge, og at det skal lages en form for regionale verneplaner for ivaretagelse av det biologiske mangfoldet. I utgangspunktet framstår dette som den samme modellen som har blitt fulgt ved utarbeidelse av regionale verneplaner for ulike naturtyper (våtmark, myr, skogtyper osv). Vi er overbevist om at biologisk mangfold bør bringe inn noe ”nytt” i miljøvernpolitikken, men vi er ikke like overbevist om at viktige aktører blant folkevalgte og ellers i det offentlige er like klar over hva disse forskjellene består i. For oss framstår det derfor som en stor utfordring å få avklart hva som i en praktisk sammenheng skiller vern av biologisk mangfold fra annen form for naturforvaltning, og dernest å få formidlet disse perspektivene.

Agenda 21 etterspør en “globalisering” av den eksisterende lokale miljøpolitikken. Globalisering kan karakterisere både problemområde og prosesser. Det er de grenseoverskridende miljø- og utviklingsproblemene som er i fokus; problemområder som i mange tilfeller er “nye” i forhold til det “tradisjonelle” kommunale miljøvernet. Globaliseringen av de miljøpolitiske prosessene skjer på to høyst ulike måter: Dels er det et spor som leder *ut* av lokalsamfunnet. Økende makt til overnasjonale organ kombinert med overføring av mer makt til markedet reduserer muligheten til reell politisk påvirkning lokalt.

Samtidig leder noen spor *inn* i lokalsamfunnet, gjennom desentralisering av ansvar for iverksetting av offentlig politikk. Vi har tidligere påpekt at det er liten kunnskap om hvordan et internasjonalt miljøpolitisk regime faktisk fungerer, eller hvordan det kan tenkes å fungere, og det burde derfor være rom for mer prinsipielt orientert forskning på dette området.

Stortingsmelding 58 har lagt vekt på at arbeidet med LA21 skal skje som en del av kommunens øvrige planarbeid i medhold av plan- og bygningsloven. Det er derfor viktig å se på de muligheter og begrensninger som ligger i å knytte arbeidet med bærekraftig utvikling til dagens norske plansystem, noe meldingen òg påpeker viktigheten av å få avklart. Et slikt utredningsarbeid er alt startet. Ut over de mer juridisk orienterte problemstillingene vil vi òg peke på viktigheten av stadig å søke etter pedagogisk virkningsfulle planleggingsteknikker som kan bistå kommunene i å oversette den i utgangspunktet ”usynlige” og ”abstrakte” globale miljøproblematikken til en lokal sammenheng. Stortingsmelding 58 peker i den sammenheng på de mulighetene som ligger i metodiske verktøy av typen ”økologisk rom” (”ecological space”) og ”økologiske fotavtrykk” (”ecological space”). Det gjenstår å utrede nærmere – gjerne gjennom utprøving – hvorledes slike verktøy kan utnyttes i det videre LA21-arbeidet, og avklare om det er behov for tilpasninger for at metodene skal kunne knyttes til det norske systemet for kommuneplanlegging etter plan- og bygningslova.

## Kilder

Askim, T. og Wang, L. (1998): *Lokale energistrategier i Agenda 21 perspektiv - forprosjekt. Et grunnlag for drøfting av MDs arbeid med å utvikle arbeidet med lokal Agenda 21 og stasjonær energibruk*. Novus Vita, Drammen 12.05 1998.

Brox, O. (1995b): *Praktisk samfunnsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.

Brox, Ottar (1995a). *Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Halden: Exil Forlag.

Burgess, J., Harrison, M. og Limb, M. (1988): *People, Parks and Urban Greens: A study of Popular Meanings and Values for Open Space in the City*. I: Tidsskr. Urban Studies.

Byrkjeland, M. (1997): *Handle lokalt - begrensa nasjonalt og globalt. Berekraftig utvikling i økokommunane*. VF-rapport 7/97. Vestlandsforskning, Sogndal.

Byrkjeland, M. (red.) (1995): *Et miljøtilpasset reiseliv - virkemiddelbruk og miljøeffekter*. VF-notat. Vestlandsforskning, Sogndal.

Christensen, P. (red.) (1996): *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries*. Nord 1996:5. Nordisk Ministerråd, København.

Commoner, B. (1990): *Making Peace with the Planet*. Pantheon Books, New York.

Dahle, Kjell (1997). *Forsøk for forandring? Alternative veier til et bærekraftig samfunn*. Oslo: Spartacus Forlag.

Deangelo, B. og Harvey, D. (1998): *The jurisdictional Framework for Municipal Action to Reduce Greenhouse Gas Emissions: cas studies from Canada, the USA and Germany*. I: Local Environment, Vol. 3, No. 2, s. 111-136.

Etzioni, A. (1991): *A responsive society : collected essays on guiding deliberate social change*. San Francisco: Jossey-Bass Publ..

Goodland, R., Daly, H.; m.fl. (red.) (1992): *Økonomisk politikk for en bærekraftig utvikling: Oppfølging av Brundtlandkommisjonen*. Cappelen Forlag, Oslo.

Grepperud, Sverre og Ingeborg Rasmussen (1997). *Reboundeffekter*. ProSus Arbeidsnotat 1/97. Oslo: ProSus.

Grepperud, Sverre og Ingeborg Rasmussen (1998). *Konsekvenser for miljøet av innovasjon i ulike reguleringsregimer*. ProSus Rapport 3/98.

Hille, J. (1995): "Miljø og forbruk". I: Aall, C. og Erik Solheim (1995): *Miljøårboka 1995*. Samlaget, Oslo.

Hille, J. (1997): *Sustainable Norway. Probing the Limits and Equity of Environmental Space*. Prosjekt Alternativ Framtid, Oslo.

Hille, John, Kasin, O. og Nynäs, H. (1994): *Redusert forbruk - kommunal handling*. Prosjekt Alternativ Framtid, Oslo.

Holmberg, J. (1992a): *Operationalizing Sustainable Development*. Upublisert notat. World Bank, Environmental Department. Washington, 24 april.

Holmberg, J. (1992b): "Prinsipper och verktyg för planering mot bærkraftighet". In: *Bæredyktighed i den kommunale planlægning*. SBI-meddelelse 92. Statens Byggeforskningsinstitut, København.

Hovik, Sissel og Johnsen, Vibeke (1994): *Fra forsøk til reform: Evaluering of MIK-programmet*. NIBR Rapport 1994: 23. NIBR, Oslo.

Høyer, KG og Aall, C. (1997): *Miljø- og bærekraftindikatorer. En internasjonal kunnskapsoversikt*. VF-rapport 13/97. Vestlandsforskning, Sogndal.

Høyer, KG. (1993): "Miljøproblemene endrer karakter". I: Høyer, KG. og Selstad, T. (1993): *Den besværlige økologien*. NordREFO 1993:3. Nordisk Institutt for regionalpolitisk forskning, København.



Høyer, KG. (1995): *By og land - Hand i ratt. Mobilitet, miljø og bygd*. VF-rapport 4/95. Vestlandsforskning, Sogndal.

Høyer, KG. (1996): *Informasjonsteknologi - konsekvenser for persontransport, energi og miljø*. Notat 30.08.96. Sogndal: Vestlandsforskning

Høyer, KG. (1997a): "Sustainable Development". In: Brune, D. Chapman, D., Gwynne, M. (eds): *The Global Environment*. Weinheim: VCH Publ: 1185-1208.

Høyer, KG. (1997b): "Materials Recycling - the case of automobiles". In: Brune, D. Chapman, D., Gwynne, M. (eds): *The Global Environment*. Weinheim: VCH Publ.

Høyer, KG. (1998b): *Sustainable tourism - or sustainable mobility? The Norwegian Case*. Artikkel sendt til International Journal of Sustainable Tourism. In press.

Høyer, KG. og Morten Simonsen (1996): *På reise fot - men ikke til fots. Om reiseliv, transport og miljø*. VF-rapport 7/96. Vestlandsforskning, Sogndal.

ICLEI (1997): *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*. Toronto.

Jäggi, S. (1998): *Prosjekt «Destinasjon Røros - miljøvennlig»*. Rapport til Røros kommune, juni 1998.

Kalstad, K. (1987): *Ei framtid i Sogn og Fjordane?* Prosjektrapport 2/87. Vestlandsforskning, Sogndal.

KI (Kirkens informasjonstjeneste) (1993): *Forbrukersamfunnet som etisk utfordring: En utredning for Bispemøtet*. Oslo: Verbum forlag.

Kirkemøtet (1996): *Forbruk og rettferd*. Vedtak fra Kirkemøtet 1996, Sak KM 10/96. Tilgjengelig over Internett ved websiden: [http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Aktuelt/rettf\\_aktuel.html](http://nettvik.no/kirkebakken/kirken/Aktuelt/rettf_aktuel.html)

Kleven, T. (1990): ”’..det ruller og det går...’ Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging. Rapport 1990:23. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Kommunenes sentralforbund (1993): *Tenke globalt – handle lokalt. Lokalt prioriterte satsningsområder for miljøvernarbeidet*. Oslo.

Kommunenes Sentralforbund (1997): *Forslag til anskaffelsesinstruks for kommuner, fylkeskommuner og selskaper i kommunalt/fylkeskommunalt eie*. Kommuneforlaget, Oslo.

Kraft, N. og Hilde Storvik (red. ) (1997): *Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk*. Sammendrag. NENT-publikasjon nr 10.

Lafferty, W. (1998): *The Nature and Purpose of ‘Local Agenda 21’?* Tidsskrift for Bærekraftig Utvikling 2/98:5-23..

Lafferty, William M. og Katarina Eckeberg (1998). *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards Sustainable Development*. London: Earthscan.

Lafferty, William M., Aall, C. og Seippel, Ø. (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner - Overgang fra MIK til Lokal Agenda 21*. Oslo: ProSus Rapport 2/98.

McLaren, D. (1996): *Achieving Sustainability Through the concept of “Environmental Space”*: A Trans-European Project. European Environment, Vol. 6, 69-76.

Meadows, Donella, Meadows, Dennis, Randers, J. og Behrens, W. (1972): *The Limits to Growth*. Pan Books, London.

Miljøverndepartementet (1994). *Symposium: Bærekraftig Forbruk: 19.-20. januar 1994, Oslo, Norge*. Oslo.

Miljøverndepartementet (1995). *Oslo Ministerial Roundtable: Conference on Sustainable Production and Consumption*. Oslo.

Miljøverndepartementet (1996). *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Stortingsmelding 58 (1996-97)*. Oslo.

Miljøverndepartementet (1997). *Utkast til Miljøverndepartementets strategi for arbeid med Lokal Agenda 21*. 1. desember 1997. LA21-enheten, Avdeling for regional planlegging, areal- og kartpolitikk. Oslo.

Miljøverndepartementet (1998): *Summary report of the Workshop on Consumption in a Sustainable World 2-4 juni 1998*. Tilgjengelig på internett (per juli 1998): <http://www.iisd.ca/linkages/sd/norway.html>.

Mähler, K. (1990): 'Sustainable development'. In: 'Sustainable development, Science and Policy. The Conference Report. Bergen, 8-12 May'. Oslo: Norwegian Research Board, pp 239-248.

Naustdalslid, J. (1988): *Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige?* I: Naustdalslid, J. (red.): "Kommunal styring". Samlaget, Oslo.

Naustdalslid, J. og S. Hovik (red) (1994): *Lokalt miljøvern*. TANO/NIBR, Oslo.

Nordisk Ministerråd (1984): *Naturgeografisk regioninndeling av Norden*.

NOU 1995:4. *Virkemidler i Miljøvernpolitikken*. Norges Offentlige Utredninger. Statens Forvaltningstjeneste. Oslo.

Næss, P. (1992): *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling (NAMIT). Faglig sluttrapport*. NIBR-rapport 1992:2. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Næss, P. og Strand, A. (1998): *Transport og CO<sub>2</sub> i by og land*. Plan 6/97:45-49.

Odum, E.P. (1989): *Input Management of Production Systems*. Science 243 (1989).

Petersen, M. (1996): *Konferanse i Lissabon om Lokal Agenda 21. "Globale Cities 21"*. I: NetNyt 1996:4, s. 26-27.

- Pettersen, P.A. (1973): *Konfliktlinjer og partistrategi - en analyse av parti-programmene ved stortingsvalget i 1969*. Universitetet i Oslo.
- ProSus (1998). *Tidsskrift for et bærekraftig samfunn*. Spesialnummer om Lokal Agenda 21, nr. 2.
- Rasmussen, Ingeborg (1997): "Bærekraftig produksjon og forbruk". In: William M. Lafferty, Oluf S. Langhelle, Pål Mugaas og Mari Holmboe Ruge (red): *Rio +5: Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Rasmussen, Ingeborg; Stein Hansen og Pål Føyn Jespersen (1997). *Bærekraftig produksjon og forbruk: Identifikasjon av kritiske ressurser og naturkvaliteter*. ProSus-rapport 2/1997. Oslo: ProSus.
- Rensvik, H. (1996). *Furthering the aim of sustainable development through influence on consumer behavior patterns*. SFT Report 96:02. Oslo.
- Rich, B. (1994). *Med jorda i pant: Verdensbankens rolle i miljø- og utviklingskrisen*. Oslo: Universitetsforlaget og Prosjekt Alternativ Framtid.
- Rokkan, S. (1966): "Numerical Democracy and Corporate pluralism". I Dahl, R.A. (red): *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.
- Sabatier, Paul (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis*. Journal of Public Policy 6:1, 21-48.
- Schmidt-Bleek, F. (1993): *Revolution in Resource Productivity for a Sustainable Economy. A New Research Agenda*. Fresenius Envir. Bull 2: 485-490. Basel/Switzerland: Birkhäuser Verlag.
- SFT (1995). *Bærekraftig produksjon og forbruk: Rapport fra SFTs forprosjekt med hensikt å identifisere kunnskapshull og gi anbefalinger til videre arbeid..* Oslo: Statens forurensningstilsyn.

- SFT (1996): Bærekraftige lokalsamfunn. Rapport midtveis i prosjektet.. April 1997.
- Shaw, G. and Williams, A.M. (1994): *Critical Issues in Tourism. A Geographical Perspective*. Oxford, UK: Blackwell.
- Spangenberg, J.H. mfl (1994): *Towards Sustainable Europe*. Luton, UK: Friends of the Earth Publ.
- Statistisk sentralbyrå (1994): *Standard for kommuneklassifisering*. NOS. Oslo.
- Stavanger kommune (1996): *Miljøplan for Stavanger kommune 1997-2009*. Høringsutkast.
- Stenseth, Nils. Chr. og Karine Hertzberg (red) (1992). *Ikke bare si det, men gjør det. Om bærekraftig utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget og Prosjekt Alternativ Framtid.
- Taugebøl, T. (1994): *Miljøvernssamarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner*. KS-forskning, Oslo.
- Tuxworth, B. (1996): From Environment to Sustainability: survey and analysis of Local Agenda 21 process developed in UK local authorities. I: *Local Environment*, vol. 1, 3/96:277-299.
- UNESCO (1991): *Environmental Sustainable Economic Development: Building on Brundtland*. R. Goodland mfl. UNESCO
- van Brakel, M., Zagema, B. (1994): *Sustainable Netherlands*. Milieudefensie, Amsterdam.
- Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Verdenskommisjonen (1987): *Vår Felles Framtid*. Oslo: Tiden Forlag.
- Wackernagel, M., Rees, W. (1996): *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth*. Philadelphia, PA: New Society Publishers.
- Yin, R. (1984): *Case study research. Design and Methods*. Sage Publications. London, New Delhi.

- Øia, T. (1994): *Norske ungdomskulturer*. Opplandske Bokforlag, Lillehammer.
- Aall, C. (red.) (1996): *Kommunal miljørevisjon. Oppsummering av forsøk med miljørevisjon i ni kommuner i perioden 1993-96*. VF-rapport 6/96. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. (1997a): *Det kommunale miljøvernet - fra lokalt til globalt? Oppsummering av det norske økokommuneprogrammet 1989-96*. VF-rapport 2/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. (1997b): *Bærekraftig reiseliv: mye «liv» og lite «reise»? Sluttrapport fra prosjektet «Et miljøtilpasset reiseliv - En kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet*. VF-rapport 17/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aall, C. (1998): *Retningsanalyse for en bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og politikk. Oppsummering av et forsknings- og utviklingsprosjekt*. VF-rapport 1/98.
- Aall, C., Lundli, H-E., Holden, E. og Høyen, KG. (1997): *Scenarier for transportutvikling i Norge. Beregning av transportarbeid, energiforbruk og utslipp av CO<sub>2</sub> i 1996, 2010 og 2030*. VF-notat 27/97. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Aardal, B. (1993): *Energi og miljø. Nye stridsspørsmål i møte med gamle strukturer*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 1993:15.

## Vedlegg: Framvekst av idéen om bærekraftig produksjon og forbruk

*Verdenskommisjonens rapport, Agenda 21 og CSD-prosessen*

Betegnelsen ”bærekraftig produksjon og forbruk” er satt sammen av tre ledd: Det første leddet - ”bærekraftig” - viser til målet om en bærekraftig utvikling, og drøfting av innholdet i det første leddet må knyttes til den internasjonale diskusjonen om forståelsen av målet om en bærekraftig utvikling. De to neste leddene - ”produksjon” og ”forbruk” - beskriver ulike deler av menneskenes liv og virke knyttet til produksjon og forbruk av varer og tjenester. Det avgjørende her er å drøfte hvordan vi skal forstå forbruksbegrepet og koplingen av produksjon og forbruk.

Et sentralt utgangspunkt for diskusjonen om bærekraftig produksjon og forbruk er det skillet mellom *volum, fordeling og allokering* av produksjon og forbruk som skisseres av den amerikanske økonomen Herman Daly (1991).

Volumproblemet omtales gjerne som ”the issue of scale”, og ifølge Daly finnes det et ”riktig” volum for økonomien bestemt av økosystemets tålegrense på uttaks- og resipientensiden<sup>45</sup>. Denne grensen kan angis som en fysisk størrelse. Daly framfører en rekke argumenter for at den globale økonomien allerede er for stor. Det internasjonale klimapanelets anbefalinger om en global reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslippene på 60 prosent tjener som en slik begrunnelse. Daly argumenterer for at spørsmålet om *volum* må fastsettes ut fra vurderinger av den økologiske bærekraften, mens *fordeling* må fastsettes ut fra en normativ vurdering av rettferdighet. Daly argumenterer videre for at disse variable *ikke* skal tildeles verdi gjennom et markedssystem. De må begge fastsettes gjennom politiske prosesser på et overordnet samfunnmessig nivå. Derimot kan spørsmålet om *allokering* håndteres ved bruk av markedet, gitt en politisk avklaring på spørsmålet om volum og fordeling. Under denne diskusjonen ligger igjen spørsmålet om hva som faktisk styrer - eller bør styre - vår produksjon og forbruk; spørsmålet om *behov* og *ønsker*.

---

<sup>45</sup> ”Miljøleksikon” utgitt av NKI (1991) definerer resipient på følgende måte (utdrag): ”mottaker av stoffer ved utslipp til luft, jord eller vann”.

En full utledning av de spørsmålene som er referert over vil gå langt utenfor rammene for vårt prosjekt. Vi vil likevel forsøke å utlede noen sentrale forankringspunkter. Vi vil først presentere en utdyping av Verdenskommisjonens mål om en bærekraftig utvikling, for dernest å gå nærmere inn på den forståelsen vi finner innenfor FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) om bærekraftig produksjon og forbruk.

### *Verdenskommisjonens rapport og målet om en bærekraftig utvikling*

I rapporten *Vår Felles Framtid* presenterte den FN-baserte Verdenskommisjonen for jordas miljø og utvikling begrepet *bærekraftig utvikling* (Verdenskommisjonen 1987). Siden den tid har begrepet blitt tatt i bruk i svært mange sammenhenger. Nesten over hele verden er begrepet inkludert som et viktig politisk mål, for nasjonale og internasjonale organisasjoner så vel som for nasjonale regjeringer. Mange har forsøkt å definere og operasjonalisere begrepet bærekraftig utvikling. Holmberg (1992a) har påvist minst 70 ulike definisjoner av begrepet, alle tiltenkt en rolle som tjenlige arbeidsredskaper. De ulike forsøkene på å konkretisere innholdet i bærekraftig utvikling gjenspeiler også en "kamp" mellom ulike politiske oppfatninger, noe som i neste omgang naturligvis også gir ulikt innhold i de ulike utleggingene av begrepet. Verdenskommisjonens rapport gir selv åpning for ulike tolkninger. Mähler (1990) viser at det i rapporten er minst seks ulike definisjoner av begrepet som ikke nødvendigvis er forenlige.

Mens begrepet *bærekraftig* - med sitt opphav i økologien og tysk forstvitenskap - har et rimelig klart innhold - er begrepet *utvikling* langt mer uklart med store faglige og politiske uenigheter knyttet til forståelsen av begrepsinnholdet (Høyer 1997a). Verdenskommisjonens rapport utdyper utviklingsmålet til å gjelde sikring av de *grunnleggende behov* for alle mennesker på jorden i dag, og for fremtidige generasjoner. Dette omfatter i følge rapporten to nøkkelmomenter: (1) Det å dekke behov, med første prioritet på å dekke de grunnleggende behov til verdens fattige, og (2) at dagens teknologi og sosiale organisering legger begrensninger på miljøets muligheter til å imøtekomme dagens og framtidens behov (Lafferty og Langhelle 1995). Avgjørende faktorer for å fastlegge en politikk for en bærekraftig utvikling blir dermed (Høyer og Aall 1997a):

- hvor går skillet mellom grunnleggende og andre former for *behov*?
- *hvor mange* er det som skal få tilfredsstilt sine grunnleggende behov?



- hvor store *ressurser* fins det, og hvor stort uttak av ressurser tåler miljøet?
- hvor store *utslipp* tåler miljøet?
- hvor mange *generasjoner* skal vi ta hensyn til i vår planlegging?
- i hvilken grad kan *sosial* omorganisering påvirke befolkningsstørrelsen, og behovstilfredsstillelsen i dag og i framtiden gitt begrensningene i ressurstilgang og deponikapasitet?
- i hvilken grad kan *teknologiske* endringer påvirke behovstilfredsstillelsen i dag og i framtiden gitt begrensningene i ressurstilgang og deponikapasitet?

Stortingsmelding 58 (1996-97) om ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling” gir en kortfattet og instruktiv presentasjon av målet om en bærekraftig utvikling som fanger opp essensen i diskusjonen om målets reelle innhold. Meldingen viser til at begrepet må bygge på tre likeverdige perspektiv: (1) Det *økologiske* perspektivet, (2) *generasjonsperspektivet*, og (3) *velferdsperspektivet*. Det økologiske perspektivet gjelder opprettholdelse av økosystemene, mens generasjons- og velferdsperspektivet - ofte slått sammen til betegnelsen ”fordelingsperspektivet” eller den ”sosiale” bærekraften - gjelder spørsmålet om en mer rettferdig fordeling av goder og byrder henholdsvis mellom ulike generasjoner, og mellom ulike deler av dagens generasjon. Det er fordelingsperspektivene og økosystemtankegangen som bringer representerer det ”nye” målet om en bærekraftig utvikling introduserer i miljøpolitikken. Spørsmålet om hvordan vi skal forstå fordelingsperspektivet har vært gjenstand for særlig mye debatt, og det stortingsmelding 58 betegner som et velferdsperspektiv har da også av mange blitt forsøkt definert ut (Lafferty og Langhelle 1996). Hensynet om en mer rettferdig fordeling av goder mellom den rike og fattige del av verden vil i mange tilfeller gi at vi i den rike del av verden må pålegge oss selv langt strengere restriksjoner enn dagens miljømål. Verdenskommisjonens tilråding om en halvering av energiforbruket, og anbefalingene fra Det internasjonale klimapanelet om 80 prosent reduksjoner i CO<sub>2</sub>-utslipp i de rikeste landene, kan bare forstås med en slik bakgrunn (Høyer og Aall 1997a).

#### *Agenda 21 og spørsmålet om bærekraftig produksjon og forbruk*

Prosjektet Bærekraftige lokalsamfunn (BLS) er ett av flere tiltak som har vokst direkte ut av Norges særskilte fokusering i internasjonal sammenheng på

bærekraftig produksjon og forbruk. Behovet for en slik satsing ble allerede påpekt på FN-konferansen for miljø og utvikling (UNCED) i Rio de Janeiro i 1992. Man skjønnte relativt tidlig i UNCED-prosessen at sluttokumentene fra Rio ikke ville gå langt nok i å sette forbruksproblematikken på den nye globale dagsordenen. I prinsipp 8 i Rio-erklæringen (sluttokumentet fra Rio-konferansen) forsøker man å kople bærekraftmålsettingen og spørsmålet om forbruk<sup>46</sup>:

*”For å oppnå en bærekraftig utvikling og en høyere livskvalitet for alle folk, bør statene redusere og eliminere produksjons- og forbruksmønstre som er uforenelige med bærekraftig utvikling, og fremme egne befolkningsstrategier”.*

Det framgår av sammenhengen at man her fokuserer på *sluttforbruket* hos forbrukeren (individer og husholdninger), ikke samfunnets totale ressursbruk. Dette representerer et nytt perspektiv på miljøvernpolitikken, og avgrenser samtidig drøftingen fra å gjelde produksjonsforholdene i samfunnet i sin alminnelighet (for eksempel industriens forbruk av naturressurser). Sitatet over gir likevel ikke grunnlag for å avklare mer presist hva som menes med ”produksjons- og forbruksmønstre”. Som vi skal se videre er det særlig spørsmålet om hvordan vi skal forstå betegnelsen ”forbruksmønstre” som er kritisk; gjelder dette forbruksvolum eller bare sammensetningen av forbruket; og hvem sitt forbruk er det som eventuelt skal endres? Ut over å peke på endring av befolkningsstrategier, sier heller ikke prinsippet noe om hvordan man skal få til den ønskede endringen i forbruksmønstre.

Går vi historisk ett skritt tilbake til Verdenskommisjonens rapport fra 1987, ser vi at spørsmålet om endring av forbruket blir forstått som endring i *sammensetning* av forbruket - og da først og fremst gjennom effektivisering av produksjonen. Reduksjon av forbruksvolum blir ikke sett som en realistisk - eller for den del nødvendig - løsning. Tvert i mot angir rapporten behovet for økonomisk *vekst* for å løse miljø- og utviklingsproblemene (Verdenskommisjonen 1987, s. 72, vår understreking):

---

<sup>46</sup> Oversatt i Stortingsmelding 13 (1992-93) ”Den regionale planleggingen og arealpolitikken”, s 143-154.

*”Hvis økonomiske, sosiale og miljømessige katastrofer skal kunne unngås i en stor del av utviklingslandene, må det skapes nytt liv i den økonomiske veksten i verden”.*

Referanserammen for Verdenskommisjonen er FNs standardiserte system for landenes nasjonalregnskap og beregning av brutto nasjonalprodukt (BNP). En årlig økning i nasjonalinntekten på ca. 5 prosent i utviklingslandene i Asia, 5.5 prosent i Latin-Amerika og 6 prosent i Afrika og Vest-Asia, anses ikke bare som nødvendig men også som miljømessig oppnåelig. Tilsvarende anser kommisjonen en årlig vekst på 3-4 prosent i industrilandene å kunne være miljømessig bærekraftig gitt følgende betingelse (Verdenskommisjonen 1987, s. 47, vår understrekning):

*”..dersom industrilandene fortsetter å legge om vekstformen ved å redusere råstoff- og energikrevende aktiviteter og utnytte råstoffer og energi mer effektivt”.*

Denne delen av kommisjons anbefalinger har fått et betydelig politisk gjennomslag. Det er likevel sterkt kontroversielle vurderinger. Selv det enkle utsagnet ”fortsetter” er kontroversielt. Det foreligger ikke noe entydig empirisk materiale som dokumenterer at det har vært en klart trend mot ”dematerialisering” i industrilandene - det vil si en frikopling mellom ressurs- og energibruk på den ene siden og økonomisk vekst på den andre siden. Det kan være empirisk belegg for at det var noen tendenser i en slik retning på 1980-tallet, men en rekke analytikere påpeker at trenden er blitt brutt igjen på 1990-tallet (Høyen 1997b, Spangenberg mfl. 1995). I denne sammenhengen er det et problem at det ikke foreligger et eget dokumentasjonsmateriale for de delene av kommisjonens rapport som spesielt tar opp spørsmålet om økonomisk vekst. Kommisjonen synes heller ikke å ha forholdt seg til den omfattende diskusjonen på 1960- og 1970-tallet om begrensninger ved bruk av BNP (Høyen og Aall 1997a).

Verdenskommisjonens rapport anser det som økonomisk nødvendig og økologisk mulig å gjennomføre en *5-10-dobling* av den globale økonomiens nåværende volum. Dette er en vurdering som er blitt kritisert i en rekke arbeider, blant annet av flere fremstående økonomer. Kritikken blir sammenfattet i en rapport utgitt av UNESCO (1991), der det blir anført to hovedargumenter mot Verdenskommisjonens vekstoptimisme: Et *rettferdighetsargument* som går på at

fortsatt økonomisk vekst globalt innebærer at forskjellene mellom fattig og rik vil øke, og et argumentet om *omfanget* av de *organisatoriske og teknologiske utfordringene* vi står overfor når en omfattende ”dematerialisering” skal kombineres med den foreskrevne 5-10-doblingen i størrelsen på den globale økonomien.

Om vi så går fram igjen til *Agenda 21-dokumentet*, ser vi at riktignok blir deler av kritikken mot Verdenskommisjonens vekstoptimisme omtalt; men de kritiske spørsmålene blir i mindre grad avklart. Hvor langt man *var villig* til å gå, ble nedfelt i kapittel 4. Med tittelen “En endring i forbruksmønstre”, prøvde man her å skissere nokså generelle mål når det gjelder forbruk i de industrialiserte landene. At det hovedsakelig er industrilandenes forbruk som er i fokus, kommer klart fram fra innledningen til kapittel 4 (“Grunnlag for handling”, § 4.2, vår understreking):

*”Fattigdom og degradering av miljøet er nært beslektet. Mens fattigdom bidrar til bestemte former for miljøbelastning, er hovedårsaken til det vedvarende forfallet av det globale miljøet det ikke-bærekraftige mønsteret i forbruk og produksjon, særlig i de industrialiserte landene. Dette mønsteret gir grunn til alvorlig bekymring. Det forverrer fattigdom og skaper økt ubalanse”.*

Fortsatt brukes imidlertid betegnelsen *forbruksmønstre*. I innledningsseksjonen (§4.1) gjøres det klart at målet om å endre forbruksmønstre må ses i sammenheng med andre viktige temaer som tas opp i Agenda 21 - energi, transport og avfall - og at man ellers bør ta i betraktning “økonomiske instrumenter” og “overføring av teknologi”. Tematiseringen her gjør det klart at adressaten for kapittel 4 er de rike og industrialiserte landene i nord, men fortsatt er man altså uklar i forhold til det kritiske spørsmålet om forbruksvolum og økonomisk vekst. Fortsatt anses endringer i vekstens innhold - ikke samlede nivå - som tilstrekkelig. Oppfølging og overvåking av gjennomføringen på dette området gis likevel ”*høy prioritet*” (Agenda 21, § 4.9).

#### *Oppfølgingen av Agenda 21 internasjonalt*

Det var denne siste oppfordringen daværende miljøvernminister Torbjørn Berntsen tok på alvor. På det første møtet i FNs Kommisjon for bærekraftig

utvikling (CSD) - oppfølgingsorganet til Rio-konferansen - gjorde han framlegg om å sette bærekraftig forbruk på dagsorden til det påfølgende møtet i mai 1994. Samtidig sa han at Norge kunne påta seg å arrangere et forberedelsesmøte om dette temaet. Forslaget ble godtatt, og slik gikk det til at det første internasjonale møtet om bærekraftig forbruk med deltakelse fra høyt politisk nivå kom til å foregå i Oslo i dagene 19.-20. januar 1994. Etter hvert skulle det vise seg at Norge skulle opptre som vertskap for fem av så langt seks internasjonale møter om dette temaet, der særlig de to første konferansene har vært avgjørende (Oslo I i 1994 og Oslo II i 1995). Under begge konferansene holdt Norges miljøvernminister en meget høy mediaprofil, med flere intervjuer og en nokså radikal markering av sakens betydning for bærekraftig utvikling.

Den første konferansen (*Oslo I*) ble holdt for et bredt spektrum av eksperter, politikere og representanter for næringslivet, fagforeninger og de frivillige organisasjonene sommeren 1994: "The Soria Moria Symposium on Sustainable Consumption". I februar 1993 hadde Arbeiderpartiregjeringen lagt fram Langtidsprogrammet for perioden 1994-97, der det blant annet var lagt opp til om lag en fordobling av forbruket per innbygger fram til år 2030. Under åpningen av Oslo I i januar 1994 kom Torbjørn Berntsen med følgende uttalelse, som raskt kom til å bringe symposiet stor mediaoppmærksomhet (Aftenposten 19. januar):

*"En ting er i hvert fall sikkert: Målsetningen om doblet norsk forbruk innen år 2030 er helt vilt. Skulle India strebe etter det samme som oss, ville verden kollapse. Vi nordmenn må innse at det ikke er rom for ytterligere velstandsvekst... Problemet er at uansett hvor miljøvennlig norsk industri blir og hvor miljøriktige produktene våre blir, så bidrar enhver vekst i nord negativt i den globale fordelingspolitikken..."*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> I den påfølgende debatten om Langtidsprogrammet i Stortinget 3. mars 1994 fremmet opposisjonspartiene Sp, SV, RV, KrF og V forslag om en tilleggsmelding der regjeringa skulle legge fram "en politikk og en strategi for redusert forbruk av naturressurser i Norge", og de viste direkte til intervjuet i Aftenposten. I den påfølgende debatten ble Berntsens synsmåte klart avvist av Høyre og Fremskrittspartiet. Daværende leder av Arbeiderpartiet Thorbjørn Jagland uttalte på den ene siden at han deler Berntsens uttalelser, men la samtidig vekt på at "Det er...ikke nok å se på hvor mye forbruket øker for å bedømme om den er bærekraftig, vi må se på hva slags forbruk som øker". Finanskomiteens leder fra Arbeiderpartiet, Karl-Erik Schøtt-Pedersen, gikk enda lengre i å moderere og tone ned Berntsens uttalelser, og hevdet at "...det vil ikke være mulig å opprettholde de velferdsordningene vi har i samfunnet uten at vi sikrer en økonomisk vekst".

Det radikale i Berntsens uttalelse er at han påpeker nødvendigheten av å redusere volumet av forbruket, og at ressurseffektivisering ikke er tilstrekkelig for å oppnå et bærekraftig forbruk. Symposiet konkluderte imidlertid ikke entydig på disse spørsmålene, men endte i steden opp med et forslag overfor CSD om å etablere et nettverk mellom interesserte nasjoner for å utveksle informasjon om praktiske eksempler i fremming av et bærekraftig forbruk. Symposiet foreslo òg å etablere en arbeidsgruppe ("task force") med eksperter fra interesserte nasjoner som skal fremme forslag til virkemidler for å oppnå en mer bærekraftig produksjon og forbruk.

Oslo I-symposiet ble fulgt opp i februar 1995 (*Oslo II*) gjennom en ministerkonferanse: "Oslo Roundtable on Sustainable Production and Consumption". Målet var å utarbeide forslag til et arbeidsprogram for CSD. Oslo II konkluderte med at omlegging til en bærekraftig produksjon og forbruk forutsetter langsiktige strukturelle endringer i økonomi og livsstil. Blant anbefalingene i forslaget til arbeidsprogram ble det lagt særlig vekt på å: etablere partnerskap for bærekraftig forbruk mellom ulike sektorer; etablere en politikk for bærekraftig forbruk; forlenge produsentansvaret til også å omfatte miljøeffekter av varer og tjenester; sette gode eksempler ved at det offentlige selv legger om til et bærekraftig forbruk; og styrke individers og husholdningers muligheter til selv å legge om til et bærekraftig forbruksmønster (Miljøverndepartementet 1998). Arbeidsprogrammet som ble vedtatt under Oslo II fikk senere tilslutning i CSD, og temaet ble deretter innført som et sentralt satsingsområde for kommisjonen.

Samme året ble det i juli arrangert et *arbeidsseminar i Rosendal*: "Workshop on Sustainable Consumption and Production - clarifying the Concept". Målet med seminaret var å styrke det begrepsmessige grunnlaget for politikkutforming i OECD-landene. Seminaret konkluderte blant annet med at støtte til "eco-efficiency" er vurdert som den mest lovende strategien; begreper som "carrying capacity" og "critical loads" ble vurdert å gi den sterkeste intuitive betydningen for politikere og publikum generelt og ble derfor ansett som særlig verdifulle for målfastsettelse; videre at det er behov for å utvikle effektive parametre for å

---

Forslaget fra de fem omtalte opposisjonspartiene falt mot stemmene fra H, Ap og Frp (ordskiftet i Stortinget er nærmere omtalt i Hille 1994).

definere, måle og integrere miljømessige og økonomiske problemer samt måle effektivitet av en gjennomført politikk; og sist at mål og virkemidler bør fokusere på å redusere energi- og materialflyt og negative effekter av dette (Op. cit).

I november 1996 er Norge sammen med OECD igjen vertskap for et *arbeidsseminar i Oslo*: "Workshop in Rethinking on Paper Consumption". Seminaret fokuserer som tittelen antyder utelukkende på forbruket av papir, men én av konklusjonene fra seminaret er av mer allmenn interesse for spørsmålet om bærekraftig produksjon og forbruk – der det blir påpekt at virkemidler rettet mot sluttbrukerne ikke behøver å være den mest effektive måten å bedre forbruksmønstre, fordi mellomledd (forhandlere, distributører) mellom forbrukeren og produsenten kan ha større innflytelse.

Noe senere samme måned er *Brasil* i samarbeid med Norge vertskap for et *arbeidsseminar* med tittelen "Workshop on Sustainable Consumption and Production - patterns and policies". Formålet med seminaret er å utvikle en felles forståelse mellom Nord og Sør, og nødvendigheten av å få til et tettere samarbeid mellom Nord og Sør blir understreket fra seminaret (Op. cit).

I juni 1997 arrangerer FN en egen spesialsesjon som oppsummerer oppfølgingen av Rio-konferansen ("*Earth Summit + 5*"). Selv om det ble reist atskillig kritikk mot manglende resultater, fikk temaet fornyet tilslutning. Bærekraftig produksjon og forbruk ble ført opp som ett av to temaer som skulle overvåkes på kontinuerlig basis i CSDs neste femårsperiode.

Sommeren 1998 videreførte Norge sin internasjonale pådriverrolle ved å arrangere et *arbeidsseminar i Kabelvåg* med tittelen "Consumption in a Sustainable World. Making Consumption Sustainable - Accelerating International Action". Hensikten med seminaret var å få fram eksempler på praktiske tiltak fra både den rike og fattige del av verden, men med hovedvekt på eksempler i u-land. Seminaret fokuserte på forbrukerrettede tiltak. En av konklusjonene fra seminaret var at det er behov for å fokusere sterkere på spørsmålene om hvordan og hvorfor vi forbruker slik vi gjør, og legge mindre vekt på spørsmålet om å redusere forbruket (Op. cit). En slik vinkling kan sees på som et uttrykk for å ta opp diskusjonen om man skal produsere for behov eller ønsker. Vinklingen retter òg oppmerksomheten mot ulikheter i problemstillinger

knyttet til forbruk i rike og fattige land. Produksjon i den fattige del av verden er i utgangspunktet rettet mer inn mot behov, og spørsmålet om bærekraftig forbruk gjelder i stor grad å gjøre forbruket mer ”effektivt”. I den rike del av verden er produksjonen - eller i alle fall etterspørselen - i langt større grad styrt av ønsker, og spørsmålet om bærekraftig forbruk er mer et spørsmål om å redusere forbruket. Arbeidsseminaret vil ventelig ende opp med etablering av et internasjonalt nettverk for utveksling av praktiske erfaringer med å legge om til bærekraftig produksjon og forbruk.

#### *Fra ”bærekraftig forbruk” til ”bærekraftig forbruk og produksjon”*

Det er et viktig poeng å registrere hvordan selve idéen om bærekraftig produksjon og forbruk gradvis har tatt form. Vekten i kapittel 4 av Agenda 21 legges hovedsakelig på *forbruk*, og det var “bærekraftig forbruk” som var temaet for den første Oslo-konferansen. Under konferansen kom man fram til følgende definisjon av bærekraftig forbruk (Miljøverndepartementet 1994, s.10):

*”Bærekraftig forbruk er å sørge for tjenester og produkter som dekker grunnleggende behov og bedrer livskvaliteten, samtidig som det reduserer bruken av naturressurser og giftige stoffer samt utslippene av avfall og forurensningsstoffer gjennom hele tjenestens eller produktets levetid, uten å sette kommende generasjoners behov i fare”.*

Interessant nok har denne definisjonen blitt stående som det eneste forsøket på å konkretisere begrepets innhold. Senere presentasjoner av definisjoner er i hovedsak redaksjonelle endringer av denne. Av mer avgjørende betydning er imidlertid at denne definisjonen bare delvis fanger opp fordelingsdimensjonen ved bærekraftbegrepet; spørsmålet om en mer rettferdig fordeling *innen dagens generasjon* er *ikke* tatt med. Det er også denne dimensjonen ved bærekraftbegrepet som bringer inn de politisk sett mest kontroversielle sidene i miljøvernpolitikken. Kravet om en sosialt rettferdig fordeling innenfor dagens generasjon har også blitt forsøkt definert vekk av enkelte, og fordelingsaspektet i målet om en bærekraftig utvikling blir således forsøkt avgrenset til bare å gjelde rettferdig fordeling mellom generasjoner (Lafferty og Langhelle 1995). Det er



likevel sterke grunner til å ta med denne dimensjonen - noe som også ligger til grunn for norsk miljøvernpolitikk<sup>48</sup>.

Under Oslo-II konferansen kom det fram at man ikke kunne isolere forbruket fra selve produktene, og fra produsentenes ansvar. Dette førte til en intens diskusjon (som langt fra er avsluttet) der man forsøker å definere og avgrense bærekraftig *produksjon* på en fornuftig måte. Problemet er å finne en forståelse for begrepet som ikke er for omfattende til å hindre realistisk planlegging og konkrete handlinger, og som samtidig bringer inn noe nytt i forhold til den tradisjonelle fokuseringen på miljøproblemer knyttet til uttak av råvarer og produksjon av varer. En av hovedkonklusjonene på dette punktet var at (Miljøverndepartementet 1995, s. 14):

*”næringslivet har et hovedansvar for å forvalte de miljømessige påvirkningene fra deres produkter og tjenester gjennom hele livssyklus”.*

Oppmerksomheten ble rettet mot produktutforming samt bedre ressursutnyttelse og avfallsminimering knyttet til hele livsløpet for en tjeneste eller et produkt - en tilnærming som internasjonalt har fått betegnelsen ”eco-efficiency”. Koplingen gjør det mulig å forholde seg til problemstillingene på en mer helhetlig måte, samtidig som det åpner opp muligheten for å svekke det ”nye” elementet fokus på forbruk bringer inn i miljøvernpolitikken - og på den måten lansere den etablerte og ”tradisjonelle” produksjonsorienterte miljøvernpolitikken i ”ny innpakning”.

#### *Elementer i en endret miljøforståelse*

I tillegg til de signalene som er referert over finnes det flere andre definisjoner som har blitt sirkulert inn og rundt oppfølgingsprosessen i CSD, men ingen av disse har fått noen formell status. Det finnes derfor ingen ”autoritativ” forståelse av begrepet bærekraftig produksjon og forbruk som avklarer de kontroversielle sidene ved målet om en bærekraftig utvikling, eller hvordan man skal forstå forbruksmønster. I de fleste sammenhenger blir begrepet likevel knyttet til det som betegnes som overgangen fra en *produksjons-* til en *produktorientert miljøproblematikk*. Den forståelsen som blir lagt til grunn i for eksempel Stortingsmelding 58 (1996-97), tar utgangspunkt i at vi i mange sammenhenger

---

<sup>48</sup> Tilsvarende det Stortingsmelding 58 (1996-97) betegner som ”velferdsperspektivet” på bærekraftig utvikling.

nærmer oss ”løsningen” på miljøproblem knyttet til produksjon - eller som slagordet sier: Forurensingen kommer ikke lenger ut av fabrikkpipene, men ut fabrikkportene. Den ”nye” miljøvernpolitikken som unnfanges i kjølvannet av dette slagordet skal søke å løse opp paradokset der man har en miljøvennlig produksjon av miljøfiendtlige varer. Et viktig virkemiddel - fortsatt slik det presenteres i Stortingsmelding 58 - er bruk av livssyklusanalyser for å redusere miljøbelastningen i alle ledd; fra uttak til kassering.

Overgangen fra en produksjons- til en produktorientert miljøvernpolitikk må settes i en større sammenheng; og det finnes flere andre lignende overganger der de innbyrdes interaksjoner må klargjøres. Høyer (1997) har på grunnlag av Odum (1989) og Holmberg (1992b) pekt på enkelte sentrale utviklingstrekk som samlet viser hvordan vår miljøforståelse har endret seg de siste tiårene (se figuren under).

1970		Post 1990
Ressursgrenser	—————▶	Resepientgrenser
Lokalt perspektiv	—————▶	Globalt perspektiv
Klare årsaker	—————▶	Diffuse årsaker
Kort tilbakekopling	—————▶	Lang tilbakekopling
Punktkilder	—————▶	Diffuse kilder
Produksjonsorientering	—————▶	Produktorientering

**Figur i** Elementer i en endret miljøforståelse (tilpasset etter Høyer 1997a)

Arbeidet til den såkalte Romaklubben manifestert i rapporten ”The Limits to Growth” (Meadows et al 1972) kan stå som det kanskje klareste eksempelet på et rendyrket *ressursperspektiv* på miljøproblematikken: Grenser for vekst blir bestemt ut fra tilgangen på ressurser. Som en klar motsats til dette perspektivet står oppfatningen om *resipientkapasitet* som den viktigste begrensende faktoren. Satt på spissen er ikke lenger problemet at vi har for lite kull eller olje, men heller for mye - fordi utslippene ved forbrenning av kull og olje medfører uakseptable endringer i miljøet. Denne erkjennelsen viser seg ved at de mange internasjonale

miljøvernavtalene nettopp forsøker å regulere resipientforholdene ved å innføre globale utslippsrestriksjoner.

Tilsvarende kan vi se en overgang fra et *lokalt* til et *globalt* perspektiv<sup>49</sup>. Lovverket på miljøområdet og miljøvernforvaltningen er i stor grad rettet inn mot håndtering av miljøproblemer som er avgrenset lokalt: Industriutslipp til det lokale vassdraget, utslipp fra privatbilisme som forårsaker helseproblemer i bysentra, og vern av naturområder for å sikre lokalbefolkningen gode vilkår for friluftsliv er eksempler på en slik lokal miljøproblematikk. Større vekt på utslipp som ikke nødvendigvis medfører lokale miljøproblemer (for eksempel drivhusgasser) og vern av arealer ut fra hensyn til det samlede nasjonale eller endog globale biologiske mangfoldet er eksempler på overgang til en globalt orientert miljøproblematikk.

Overgangen fra lokalt til globalt medfører samtidig en overgang fra en ”synlig” til en ”usynlig” miljøproblematikk. Mens de lokale miljøproblemene gjerne er synlige i form av uønskede tilstander i miljøet lokalt, er det ofte vanskelig konkret å erfare endringer i den globale miljøtilstanden. Problemet er at årsaksvirkningsforholdene blir både vanskeligere å fastslå rent objektivt, og at de i mange sammenhenger framstår som en abstrakt kunnskap som er vanskelig for den enkelte å erfare. Virkningen kan i og for seg være tydelig nok - for eksempel fiskedød i forsura vassdrag - men årsakene kan være sammensatte og delvis ukjente. Høyer (1993, s. 22) betegner dette som *diffuse årsakers problematikk*.

Erkjennelsen om de diffuse årsakene bringer oss til overgangen fra *korte* til *lange tilbakekoplinger*. Inngrep i økosystemer medfører i prinsippet alltid ringvirkninger i andre deler av systemet, og vil alltid i en eller annen form gi tilbakekoplinger til inngrepets utgangspunkt (Commoner 1990, Høyer 1993). Overgangen fra ”lang” til ”kort” gjelder både i *rom* og *tid*. Utslipp eller andre former for inngrep som påvirker en global miljøtilstand medfører nødvendigvis at avstanden i rom mellom påvirkning og miljøeffekt kan bli lang. Forbruket av tungmetallholdige batterier i Norge kan i siste instans føre til forhøyet innhold av tungmetaller i fettvevet i dyr på Sørpolen. Tilsvarende kan det også ta lang tid før

---

<sup>49</sup> Høyer (1997b) skiller mellom lokale og globale resipienter. Vi har utvidet dette begrepsparet noe for å ta med arealrelaterte miljøproblemer, og ikke bare begrense oss til utslippsrelaterte problemer.

påvirkningen gir seg utslag i økosystemene. Vi har over en årrekke sluppet ut gasser som er skadelige for ozonlaget, og som har lang levetid. Dette gjør at ozonlaget fortsatt vil bli ytterligere uttynnet noen år framover, selv om utslippene i dag er så godt som opphørt.

Overgangen fra *punktkilder* til *diffuse kilder* har en klar parallell til overgangen fra klare til diffuse årsaker. I dette tilfellet vil imidlertid årsaksvirkningsforholdene - i alle fall i prinsippet - være kjent. Det diffuse består i denne sammenhengen av at utslippene nå er mange, små, spredte og vanskelig avgrensbare; mens punktkildene er få, store og lett avgrensbare. Mens oppmerksomhet og tiltak tidligere har vært rettet mye mot enkeltutslipp fra industrien, fordrer en overgang til de diffuse kilders problematikk at vi utformer helt andre virkemidler og retter oppmerksomheten mot andre deler av samfunnet. De tradisjonelle punktkildeproblemer oppstår hovedsakelig i tilknytning til *produksjon*, mens problemer knyttet til *forbruket* av produktene hører unn under de diffuse kilder. Høyer (1993, s. 26) påpeker den paradoksale situasjonen som har oppstått med ”miljøvennlig produksjon av miljøfiendtlige produkter”. Påpekningen illustrerer at mens produksjonsproblemer i en viss forstand er ”løst”, sitter vi fortsatt igjen med et miljøproblem knyttet til selve forbruket; enten fordi forbruket i sum er så stort, eller fordi sammensetningen av det enkelte produktet utløser et miljøproblem når produktet blir kastet.

Vi skal ikke bruke ytterligere plass på å gå nærmere inn i disse spørsmålene her, bare peke på at den forståelsen av bærekraftig produksjon og forbruk som kommer til uttrykk innen CSD-prosessen skjærer klar av spørsmålet om økonomisk vekst. Hvis vi unnlater å stille spørsmålet vi innledet dette kapitlet med - spørsmålet om det samlede forbruksvolumet - kan vi ende opp i et nytt paradoks, selv med en overgang fra en produksjons- til en produktorientert miljøvernpolitikk slik CSD-prosessen legger opp til: Vi kan få en miljøvennlig produksjon av miljøvennlige produkter, som likevel leder til et miljøfiendtlig forbruk på grunn av et ikke bærekraftig forbruksvolum - eventuelt også en fordeling i tid og rom av det samme forbruket som strider med målet om en bærekraftig utvikling. I avslutningen av rapporten vil vi komme tilbake til nettopp dette spørsmålet i vår drøfting av et mulig innhold i en kommunal politikk for en bærekraftig produksjon og forbruk.

### *Oppfølging nasjonalt i Norge*

I Norge ble arbeidet med bærekraftig produksjon og forbruk etter initiativene i Oslo I og II fulgt opp med diverse tiltak langs flere dimensjoner:

- Utenriks- og Miljøverndepartementet tok en aktiv rolle i å føre saken videre internasjonalt; og
- Statens forurensningstilsyn (SFT) førte saken videre her hjemme med flere rapporter, utredninger og prosjekter.
- Norges forskningsråd etablerte to nye forskningsprogrammer med direkte adresse til problemområdet: ProSus (Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn) og Programmet for bærekraftig produksjon og forbruk - begge under Området for miljø og utvikling.
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og andre firmaer og fora innenfor næringsliv forsterket sitt arbeid med temaer som "livssyklusanalyse", "øko-effektivitet", "industriell økologi", "Faktor 4", osv.
- NGOer som Miljøheimevernet, Framtiden i våre hender (FIVH), og Norges Naturvernforbund (NNV) forsterket sin fokusering på behovet for å endre både produksjon og forbruk i mer bærekraftig retning.
- Norges bispemøte utga en meget utfordrende rapport om materialisme og forbruk (KI 1993), og Kirkemøtet (1996) har ettertrykkelig satt temaet på kirkens dagsorden.

Av størst interesse for vårt prosjekt er naturlig nok oppfølgingsarbeidet til SFT. Direktoratet produserte to viktige rapporter i direkte forbindelse med Oslo I og II. Den ene dreide seg om en grundig begrepsklargjøring med forsøk på å identifisere kunnskapshull og gi anbefalinger til videre arbeid (SFT 1995), og den andre var et viktig faglig innspill internt i direktoratet som SFT-direktør Harald Rensvik lagde under et studieopphold for Miljøverndepartementet i Storbritannia (Rensvik 1996). Begge rapportene er viktige kilder til den videre operasjonalisering av begrepet.

I den *første* rapporten har SFT utarbeidet et forslag til *indikatorer* for bærekraftig produksjon og forbruk, delvis basert på OECDs indikatormodell delt inn i påvirknings-, tilstands- og responsindikatorer. Indikatorforslaget var ment å beskrive sammenhengene mellom norsk forbruk og produksjon, og de økologiske virkningene dette fører med seg. Det ble videre lagt vekt på å måle typer av

miljøendringer som utgjør betydelig risiko for menneskers livsgrunnlag på lang sikt, det vil si fokus på irreversible og langsiktige endringer i økosystemene. Indikatorene er delt inn i to hovedtema: ressurstilgang og naturkvalitet. For den videre inndelingen av temaet naturkvalitet har prosjektet tatt utgangspunkt i resultatmråde og miljømålnivået i miljøvernforvaltningens system for virksomhetsplanlegging. Indikatorforslaget bærer imidlertid preg av å være utformet innenfor en relativt tradisjonelt anlagt miljøvernpolitikk, og fordelingsperspektivet på målet om en bærekraftig utvikling er lite synlig (Høyer og Aall 1997a).

I den *andre* rapporten blir den samme avgrensningen uttrykt eksplisitt. Her presiseres det at rapporten *ikke* omfatter fordelings spørsmål (Rensvik 1996, s. 1, vår understreking):

*”I have deliberately avoided any discussions about distributional questions. Although they are important, they are politically controversial and extremely complex”.*

Med et slikt avgrenset perspektiv - som altså bare fanger opp det Stortingsmelding 58 (1996-97) betegner som et økologisk bærekraftperspektiv - fokuserer Rensvik hovedsakelig på endring i *sammensetningen* av forbruket. Hovedutfordringen blir i følge Rensvik (1996, s. 5) å få til en reduksjon i utslipp og forbruk av ressurser per innbygger med en faktor på 10 eller mer. Endret forbrukeradferd for å utnytte markedskreftene og teknologiske forbedringer i produksjonsteknologien (”eco-efficiency”) synes å være Rensviks viktigste strategier for å møte denne utfordringen.

Den begrepsorienterte diskusjonen i regi av SFT blir så videreført langs to dimensjoner: For det første fikk forskningsprogrammet ProSus i oppdrag å gi en nærmere begrunnelse for idéen om “kritiske ressurser og miljøkvaliteter” med hensyn til en tilfredsstillende av grunnleggende behov, samt å utarbeide en modell for bedre å kunne fremstille og analysere forholdet mellom de kritiske ressursene og miljøkvaliteter, og norsk produksjon og forbruk (Rasmussen et al. 1997). En av hovedkonklusjonene fra dette arbeidet var at (Op. cit, s 7):

*”Skal vi nærme oss målsettingen om en bærekraftig utvikling må enten sammensetningen av den økonomiske veksten endres dramatisk, miljøeffektiviteten bedres og/eller veksttaket reduseres. De akkumulerte*

*effektene fra økonomien på økosystemet øker (imidlertid, og) vekstens innhold (i dag) er derfor ikke bærekraftig nok”.*

Nå brukes betegnelsen *sammensetningen* av den økonomiske veksten, og det pekes på som én av flere muligheter å redusere *veksttaket*. Det stilles imidlertid ikke spørsmål ved målet om økonomisk vekst som sådan, og et alternativ med reduksjon i den økonomiske veksten blir fortsatt ikke ansett som aktuelt eller nødvendig - selv om rapporten påpeker at de akkumulerte effektene fra økonomien på økosystemet fortsatt øker. Rapporten konkluderer videre med å trekke fram fem *kritiske ressurser og miljøkvaliteter* for en bærekraftig produksjon og forbruk:

- drivhuseffekten og utslipp av CO<sub>2</sub>
- tæring på det biologiske mangfoldet
- håndteringskapasiteten lokalt og globalt truet av organiske utslipp, kjemiske forbindelser og tungmetaller
- mangel på jordsmonn og produktiv jord
- tæring på ozonlaget

Med kritiske ressurser og miljøkvaliteter forstås mangel på, eller fare for mangel på, eller ødeleggelse av ressurser og/eller miljøkvaliteter som kan medføre en hindring for dekning av grunnleggende behov nå eller i framtiden. Forfatterne peker på at av de fem kritiske ressurser og miljøkvaliteter utgjør spørsmålet om utslipp av klimagasser den største trusselen (Op. cit, s. 7):

*”CO<sub>2</sub>-utslipp er den alvorligste trusselen mot en global behovsdekning som følge av norsk produksjon og forbruk på lang sikt. CO<sub>2</sub>-utslippene regnes som alvorlige fordi det ikke er satt i verk tilstrekkelig med globale eller nasjonale virkemidler for å redusere utslippene. Klimaproblematikken må prioriteres dersom man mener noe med bærekraftig produksjon og forbruk”.*

Disse analyser er senere fulgt opp ved ProSus langs flere beslektede retninger (Hille 1997; Rasmussen 1997; Grepperud og Rasmussen 1997; Grepperud og Rasmussen 1998).

Den *andre* dimensjonen for videreføring av SFTs arbeid med bærekraftig produksjon og forbruk var beslutningen om å igangsette et prosjekt med den foreløpige tittelen “Nettverk for utvikling av bærekraftige lokalsamfunn”, der

målet var å finne en mer konkret og handlingsrettet innfallsvinkel til temaet. Før vi i neste kapittel går nærmere inn på erfaringene vi har hentet ut fra dette prosjektet - som altså etter hvert fikk navnet Bærekraftige lokalsamfunn - vil vi avslutningsvis i dette kapitlet kort redegjøre for den status arbeidet med bærekraftig utvikling og Lokal Agenda 21 har i norske kommuner.

### *Behov for et utvidet perspektiv på bærekraftig produksjon og forbruk*

Vi har tidligere pekt på at det internasjonalt ikke er etablert én autoritativ definisjon av målet om en bærekraftig produksjon og forbruk. På den ene siden kan det argumenteres for at det kan være lite formålstjenlig å fordype seg i ”endeløse” diskusjoner om definering av denne formen for overordnede og komplekse begreper<sup>50</sup>. Samtidig pågår det fortsatt et arbeid innenfor CSD med å komme fram til en felles internasjonal begrepsforståelse<sup>51</sup>. Vi har i forrige kapittel vist at ulike overordnede perspektiver på bærekraftig produksjon og forbruk gir ulike perspektiver på hindringer, og i neste omgang ulikheter i valg av strategier for å møte de samme hindringene. Vår gjennomgang av synet på bærekraftig produksjon og forbruk slik det kommer til uttrykk innen CSD-prosessen, det synet som kommer til uttrykk i SFTs overordnede mål for BLS-prosjektet, og erfaringene fra prosjektkommunene viser at det er helt avgjørende hvordan man forstår oppfordringen om å endre *forbruksmønsteret*: Forstår man dette som utelukkende å endre *sammensetningen* av forbruket, vil man ende opp med andre tiltak og virkemidler enn om man erkjenner viktigheten av også å redusere *forbruksnivået* på visse områder. Videre illustrerer erfaringene fra BLS-prosjektet en dimensjon knyttet til ”nivå”, der man i den ene ytterligheten utelukkende konsentrerer seg om de nære og individorienterte hindringene - noe vi ser eksempler på i enkelte av Grønne familieforsøkene - mens man i andre sammenhenger retter all oppmerksomhet mot de overordnede og strukturelt betingede hindringer. Steigen kommune kan fungere som et eksempel på det

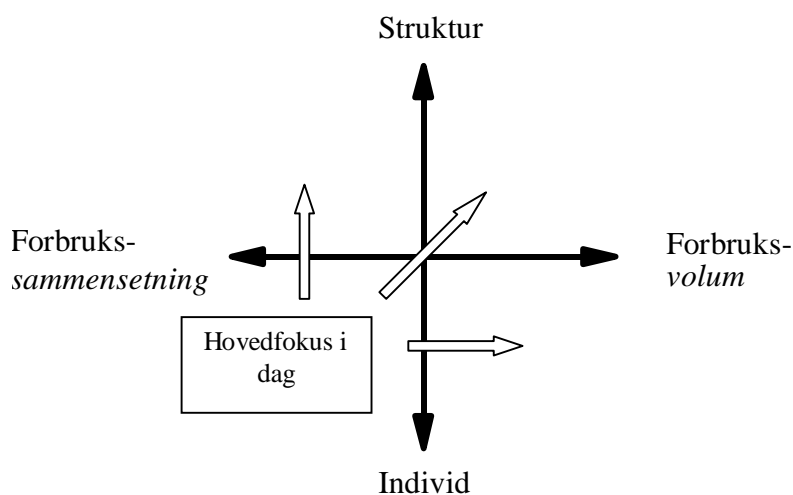
---

<sup>50</sup> I forprosjektrapporten til SFTs satsing på bærekraftig produksjon og forbruk står det for eksempel (SFT 1996, s 3): ”Det er viktig å gi begrepet Bærekraftig produksjon og forbruk et konkret innhold, men dette er ikke avhengig av en 100 % rigid begrepsdefinisjon”.

<sup>51</sup> I bakgrunnsrapirene til det internasjonale ekspertmøtet om bærekraftig produksjon og forbruk arrangert av CSD og OECD sommeren 1998, står det for eksempel i innledningen at (Robins og Roberts 1998, s 2): ”The...workshop aims to stimulate a shared global vision of sustainable consumption..”.



siste, med sin sterke fokus på hvordan nasjonal fiskeripolitikk og EØS-bestemmelsene styrer og begrenser lokalsamfunnets muligheter til å utvikle seg i bærekraftig retning. I figuren under ønsker vi å få fram to forhold: For det første sitter vi igjen med et bestemt inntrykk av at hovedinnsatsen innen miljøvernpolitikken i dag ligger i det ”nedre venstre hjørne”: altså fokus på individets rolle i å påvirke sammensetningen av forbruket. Den generelle utfordringen blir dermed å utvide dette perspektivet til også å omfatte de øvrige tre kvadrantene i figuren: det vil si en større oppmerksomhet omkring strukturelle betingelser og å erkjenne nødvendigheten av også å redusere forbruksvolumet på enkelte områder.



**Figur ii** Hovedutfordringer i den videre konkretiseringen av en politikk for en bærekraftig produksjon og forbruk

Innenfor den norske miljødebatten finner vi klare eksempler på alle de fire posisjonene som er illustrert i figuren over. Framtiden i Våre Hender har forfektet synet at utgangspunktet for endring er individet. Erik Damman, som sentral skikkelse i organisasjonen, har ansett at man må begynne med å endre mentaliteten og at hver enkelt må begynne med seg selv<sup>52</sup>. Motsatsen til dette finner vi i deler av den økopopulitiske bevegelsen, der markerte personer som

<sup>52</sup> Det er i denne sammenheng interessant at Damman nå mange år etter oppstarten av FIVH har tatt initiativet til ”Forum for systemdebatt”, med fokus nettopp på det strukturelle systemnivået.

Arne Næss, Hartvig Sætra, Olav Benestad og Sigmund Kvaløy argumenterer for at den viktigste strategien er å endre de økonomiske, maktpolitiske og fysiske strukturene i samfunnet (Nynäs 1994). Innenfor begge disse ytterpunktene er imidlertid fokus rettet både mot sammensetning og volum av forbruket. Kritikkk av vekstsamfunnet har i begge tilfeller stått sentralt, og viktigheten av å problematisere samfunnets samlede forbruksvolum og fordeling av forbruksvolumet i tid (mellom generasjoner) og rom (mellom den rike og fattige del av verden) har vært helt sentral innenfor det vi kan betegne som den samfunnskritiske delen av norsk miljøbevegelse.

På slutten av 1980-tallet fikk vi internasjonalt framveksten av en ny type forbruksorientert miljøvernpolitikk som etter hvert fikk karakter av å være en internasjonal bevegelse: ”*green consumerism*”. Den britiske bestselgerboka ”The Green Consumer Guide” fra 1988 markerer en internasjonal start på denne bevegelsen, der fokus hovedsakelig rettes mot endring av *sammensetningen* av forbruket med forbrukeren som pådriver i en slik utvikling. Informasjon og rettleiding av forbrukeren til å velge mest mulig ”miljøvennlige” varer innen en gitt produktkategori er den sentrale strategien innenfor denne bevegelsen. Det er ikke bare blant forbrukere - forstått som enkeltindivider eller husholdninger - at denne bevegelsen gir seg utslag; også innen næringsliv (for eksempel ”miljøbevisst ledelse”) og offentlig forvaltning (for eksempel ”grønt kontor”).

Det ”grønne forbruket” kan tolkes som et konkret uttrykk for idéen om bærekraftig økonomisk *vekst*. Det bygger på antagelsen om å substituere miljøbelastende varer og tjenester med såkalte miljøvennlige varer og tjenester. Det bygger også på idéen om forbrukerens (individer eller organisasjoner) frie valg på et fritt marked. Hvis forbrukere får rett informasjon om varers og tjenesters miljøbelastning vil markedet, via forbrukerpress, snu i en mindre miljøbelastende retning. Man har stor tillit til den teknologiske utvikling, til markedets dreining mot ”miljøvennlige” produkter og tjenester og til folkets evne og mulighet til å endre livsstil. Tendensen er her at en ”miljøprofil” tilpasses det eksisterende samfunnets strukturer. Man stiller seg ukritisk til forbrukets omfang og skjeve fordeling, med andre ord ukritisk til den økonomiske vekstideologien. Samfunnskritiske element uteblir fordi man ikke ser samfunnsstrukturelle forhold som årsaker til miljøproblemen. Innenfor denne retning ses altså ikke forbruksmengden som et miljøproblem, en forståelse som òg synes å være i tråd

med de deler av Verdenskommisjonens rapport som omtaler synet på økonomisk vekst (Nynäs 1994).

Mange har kritisert Verdenskommisjonens rapport nettopp ut fra rapportens syn på økonomisk vekst. Sosialøkonomene Haavelmo og Hansen karakteriserer kommisjonens utviklingspolitiske mål som ”...å løfte de fattige til de rikes nivå og skape grobunn i den fattige del av verden for forbruk og investering etter mønster fra dagens industrialiserte land” (i: Goodland, Daly m.fl. 1991, s.27). Denne politikken sies å hvile på forutsetningen om at det ikke finnes grenser for materiell vekst. Forfatterne argumenterer med at grunnleggende fysiske, kjemiske og biologiske system vil sette grenser for produksjon og forbruk; det vil si den langsiktige globale økonomiske vekst som kommisjonen forutsetter. Grunnet disse grenser er de tradisjonelle mål for økonomisk vekst, blant annet økning i brutto nasjonalprodukt (BNP) “...uforenlig med ivaretagelse av miljøaspektene ved bærekraftig utvikling” (Op. cit, s. 28). Vektlegging av fordelingsperspektivet forsterker denne kritikken ytterligere, noe vi skal vise under med et eksempel.

Det er flere som mener at vi må *redusere* det årlige globale *uttaket* av de fleste viktige kategorier materialressurser med ca. 50 prosent for å bringe jorda tilbake til en tilstand av akseptabel økologisk bærekraft (Schmidt-Bleek 1993, McLaren 1996). I det minste aksepteres dette som en *illustrasjon* på størrelsen av utfordringen når det gjelder uttakssiden av regnskapet. Problemet er imidlertid kravet til ”dematerialisering” av økonomien hvis man - slik Verdenskommisjonen gjør - både forutsetter en fordobling av jordas befolkning og en stor økning i BNP. Under har vi gjengitt beregninger utført av den internasjonale miljøvernorganisasjonen Friends of the Earth for å illustrere disse utfordringene, med tall som kunne tenkes å gjelde for OECD-landene. I beregningene er det forutsatt en *stabil befolkning*, *90 prosent reduksjon* i tilførsel av materialressurser per person, og en *absolutt global likhet* i ressursuttaket per person. Ved tre prosent årlig økonomisk vekst vil det om 50 år kreve en dematerialisering på 98 prosent, eller at det tas ut tilsvarende en faktor på 45 mindre materialressurser per produsert enhet. Det synes lite realistisk, og bygger i det minste på en sterk grad av teknologioptimisme. Selv med noe mindre enn absolutt global likhet, for eksempel et krav om ca. 70 prosent reduksjon i OECD-landenes uttak av materialressurser, vil vi stå overfor urealistisk høye krav til dematerialisering.

**Tabell i** Konsekvenser av 90 prosent reduksjon i tilførselen av materialressurser per person over 50 år (Spangenberg mfl. 1994)

Økonomisk vekst (% per år)	Nødvendig dematerialisering (%)	Dematerialiserings- faktor
-1,0	84	6,25
0	90	10,00
1,0	94	16,66
2,0	96,3	27,03
3,0	97,8	45,50

I Stortingsmelding 58 (1996-97) om ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling” blir spørsmålene om endring av forbrukets sammensetning og volum tatt opp. I kapittel 2 om drivkrefter og rammebetingelser påpekes det flere steder at vi må fokusere sterkere på spørsmålet om forbruksvolum. Det siste underkapittelet i denne delen av meldingen heter da også ”Endringer i forbruksvolum og forbruksmønster” (kapittel 2.5.3). På den ene siden presenteres et ”teknologioptimistisk” syne, der man fortsatt tror det er mulig å oppnå målet om en bærekraftig utvikling ved å endre vekstens *innhold* (Miljøverndepartementet 1997, s. 23):

*”Beregninger tyder på at miljøbelastningen som følger av hver krone forbruk er lavere for tjenester enn for varer, med unntak for transport, også når en tar hensyn til kryssvirkninger i økonomien”. Og videre: ”Sammen med den generelle teknologiske framgangen, er vridningen i forbruket i retning av relativt mer kvalitet, faktorer som bidrar til at miljøbelastningen generelt ikke øker i takt med forbruksvolumet”.*

Helt sist i kapittelet tar imidlertid meldingen et forbehold, som peker i retning av at den strategien som er skissert over ikke er tilstrekkelig (Op. cit):

*”Som påpekt tidligere i dette kapittelet, krever en bærekraftig utvikling at det skjer enda sterkere endringer (enn bare å endre sammensetningen av forbruket, vår anm.). Framtiden vil vise i hvilken grad utfordringene kan møtes ved hjelp av vridninger i forbruket, og i hvilken grad de nødvendige virkemidlene også vil påvirke forbruksvolumet”.*

Når meldingen så går over til å omtale ”hovedlinjene i det nasjonale miljøvernarbeidet” (kapittel 3), faller man igjen ned på det ”tradisjonelle” perspektivet. Typisk nok heter det første delkapittelet da ”Endringer i

produksjons- og forbruksmønstret” (kapittel 3.1). Vi mener dette er et for forsiktig utgangspunkt. I tråd med påpekingen fra prosjektkommunene om behovet for et ”kvantesprang” i miljøvernpolitikken, mener vi det er avgjørende å starte arbeidet med å konkretisere en politikk for hvordan vi skal begrense - og i noen tilfeller reversere - forbruksveksten.

Den miljødebatten som tar utgangspunkt i at vi også må gjøre noe med forbruksnivået kan knyttes til to hovedretninger: ”økologiske fotavtrykk” og ”økologisk rom”. *Økologiske fotavtrykk* (”ecological footprint”) er beskrevet som metode av Wackernagel og Rees (1996). Metoden går ut på å bruke en livssykluslignende tilnærming for å forstå og beskrive sluttforbruket, der man søker å tallfeste de globale konsekvensene (”fotavtrykk”) av å forbruke én enhet av et gitt produkt. Metoden innebærer at både ressursforbruk og resipientbelastning omregnes til arealenheter. Beregninger utført viser for eksempel at Vancouver by i Canada har et samlet forbruksnivå som binder opp 2 millioner hektar landareal, mens selve byen bare omfatter 11.400 hektar. Det vil si at Vancouver legger beslag på et landareal som er 180 ganger større enn byen i seg selv for å opprettholde eget forbruksnivå. The International Institute of Environment and Development har beregnet at det ”økologiske fotspor” for London med hensyn på forbruket av matvarer, skogprodukter og utslipp av karbon motsvarer et areal som er 120 ganger større enn arealet innenfor grensene av London by. Forskere ved Universitetet i Stockholm har gjort tilsvarende beregninger for innbyggerne i 29 byer rundt det Baltiske hav, og finner at byene legger beslag på et areal som er 200 ganger større enn eget areal for forbruk av skog, papir, fibre og matvarer<sup>53</sup>.

Stortingsmelding 58 betegner *økologisk rom* som en nyttig metode for å illustrere omfanget av de utfordringene bærekraftmålsettingen stiller oss overfor. Økologisk rom er som metode betraktet spesiell ved at den også inkluderer et kriterium for rettferdig fordeling i beregningene. Metoden er omtalt av blant andre Hille (1997) og Van Brakel og Zagema (1994). Det økologiske rom for en gitt ressurstype er den maksimale mengden som hele verdens befolkning kan forbruke bærekraftig per år, gitt de begrensningene som påføres av den langsiktige tilgjengeligheten og av de økologiske effektene ved utvinning og

---

<sup>53</sup> Tallene er hentet fra hjemmesiden til tidsskriftet ”People and the Planet” (1996): <http://www.oneworld.org/patp/vol6/rees.html>

bruk. Når det økologiske rommet for en gitt ressurs er blitt definert på globalt nivå, er det økologiske rommet per innbygger gitt av forutsetningen om at hver innbygger på jorda har lik rett til å forbruke. Det økologiske rommet for et land eller en kommune blir dermed gitt av dets andel av verdens befolkning. Økologiske fotavtrykk gir ingen direkte metodiske føringer i retning av hvor mye vi må redusere vårt forbruksnivå, ut over å peke på områder der det kreves tiltak. Det er enda mulig å argumentere for at en tilnærming som bygger på økologisk fotavtrykk kan gi grunnlag for å begrense ambisjonsnivået til utelukkende å endre sammensetningen av forbruket, gjennom å skifte fra forbrukskategorier med et "stort" til et "lite" fotavtrykk. Da er økologisk rom som metode mer "kompromissløs", ved at metoden angir globale "forbrukskvoter" per person.

Hvor langt man bør gå i retning av å begrense forbruksnivået i et land som Norge er et politisk spørsmål, som det er vanskelig å gi noen klare faglig funderte anbefalinger om. Vi vil likevel hevde at det er rimelig faglig grunnlag for å påpeke nødvendigheten av å ta med et slikt perspektiv, og at det synes vanskelig å ivareta det Stortingsmelding 58 betegner som et velferdsperspektiv på målet om en bærekraftig utvikling uten å redusere nivået på sluttforbruket i vår del av verden på flere områder - eller sagt på en annen måte; å være villig til å stanse, eventuelt reversere den økonomiske veksten i den rike del av verden.